IX kadencja

SEJM RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (nr 10)

z dnia 12 lutego 2020 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (nr 10)

12 lutego 2020 r.

Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, obradująca pod przewodnictwem posła **Tomasza Ławniczaka (PiS)**, przewodniczącego Komisji, rozpatrzyła:

– informację Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli finansowania działalności ochotniczych straży pożarnych;

– informację Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli funkcjonowania budżetów partycypacyjnych (obywatelskich).

W posiedzeniu udział wzięli: **Tadeusz Dziuba** wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli wraz ze współpracownikami, **Andrzej Świderek** dyrektor Departamentu Ochrony Ludności i Zarządzania Kryzysowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, **Tomasz Iwański** zastępca dyrektora Departamentu Administracji Publicznej MSWiA, **Adam Nowak** członek prezydium Zarządu Głównego Związku Ochotniczych Straży Pożarnych Rzeczypospolitej Polskiej wraz ze współpracownikiem, **Danuta Wojciechowska** dyrektor Biura Prawnego Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej oraz **Marek Wójcik** przedstawiciel Związku Miast Polskich.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Sławomir Jakubczak**, **Agnieszka Jasińska**, **Jolanta Osiak** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych.

Przewodniczący poseł Tomasz Ławniczak (PiS):

Szanowni państwo. Dzień dobry, witam wszystkich. Otwieram dziesiąte posiedzenie Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. Witam panie i panów posłów. Witam również zaproszonych gości, a przede wszystkim chciałem przywitać przedstawicieli Najwyższej Izby Kontroli z wiceprezesem Tadeuszem Dziubą na czele. Witam, panie prezesie. Witam przedstawicieli Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministerstwa Finansów. Witam także przedstawicieli organizacji samorządowych oraz Związku Ochotniczych Straży Pożarnych RP.

Szanowni państwo, stwierdzam kworum. Wobec niewniesienia uwag do protokołu poprzedniego posiedzenia Komisji protokół uważam za przyjęty.

Czy są uwagi do proponowanego porządku dziennego, który został państwu przedstawiony? Jeśli nie, to porządek dzienny uważam za przyjęty. Przypomnę, że dzisiejszy porządek merytorycznie składa się z dwóch punktów: rozpatrzenie informacji Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli finansowania działalności OSP oraz rozpatrzenie informacji NIK o wynikach kontroli funkcjonowania budżetów partycypacyjnych.

Proszę pana prezesa o przedstawienie informacji o wynikach kontroli finansowania działalności ochotniczych straży pożarnych. Panie prezesie, zapraszam.

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli Tadeusz Dziuba:

Panie przewodniczący, szanowni państwo, na początku powiem około dwudziestu zdań, które będą syntezą przeprowadzonej kontroli, a potem poproszę, aby głos zabrali koledzy z delegatury poznańskiej, to jest tej jednostki Najwyższej Izby Kontroli, która tę kontrolę przygotowała, organizowała i która ostatecznie opracowała raport.

Zanim jednak w pigułce podam ustalenia kontroli, czuję się zobowiązany przypomnieć dwa twierdzenia. Po pierwsze, jak powszechnie wiadomo, polski krajowy system

ratowniczo-gaśniczy jest uważany za dobrze przemyślany, a nawet wzorcowy. System, jak państwo zapewne wiedzą, obejmuje zarówno jednostki straży zawodowej – Państwowej Straży Pożarnej – jak i wybrane, lepiej przygotowane jednostki ochotniczych straży pożarnych.

Drugie twierdzenie jest takie, że dodatnia ocena KSRG jest oparta na twardym gruncie, mianowicie na tym, że środowisko strażaków – i zawodowych, i ochotniczych – jest środowiskiem zintegrowanym, w którym funkcjonują silne związki koleżeńskie i silne tradycje patriotyczne, przywiązanie właśnie do tradycyjnych wartości. Ten fundament w moim przekonaniu decyduje o tym, że zaplanowany w Polsce mechanizm jest sprawny.

A teraz o samej kontroli. Najwyższa Izba Kontroli śledziła dwa strumienie finansowania ochotniczych straży pożarnych, a mianowicie strumień, który finansował OSP włączone do KSRG – to mniej więcej 70% środków – i OSP, które do systemu nie są włączone, a to jest mniej więcej 30% środków.

W zakresie finansowania OSP włączonych do krajowego systemu stwierdzono, że przyznane środki zostały wykorzystane efektywnie, co oczywiście przyczyniło się do tego, że członkowie OSP, ratownicy, są dobrze wyposażeni i dobrze wyszkoleni. Stwierdziliśmy, że porozumienia w sprawie włączenia tych jednostek do KSRG były przestrzegane i weryfikowane, co oczywiście zapewniało spójność krajowego systemu. Cieniem na obrazie kładzie się niedostateczne finansowanie ratownictwa specjalistycznego, co oczywiście też oznacza, że ratownicy-strażacy z OSP mają ograniczone przygotowanie do tego typu działań.

Natomiast finansowanie OSP nienależących do KSRG nie zwiększyło istotnie ich zdolności do podejmowania działań ratowniczych. Środki publiczne przeznaczone na OSP wykorzystywano terminowo i zgodnie z przeznaczeniem, aczkolwiek zdarzały się nieprawidłowości, w dużej mierze dotyczące ewidencjonowania i rozliczania środków publicznych. Oceniliśmy, że przynajmniej jedną z przyczyn tego stanu rzeczy jest brak wsparcia prawnego i finansowego dla jednostek OSP. NIK, niejako przy okazji, ocenił też zmianę systemu finansowania OSP – dokonanego, jak wiadomo, w 2016 r. – konstatując, że zmiana okazała się korzystna oraz zapobiegła ograniczeniu konkurencji i powstawaniu ewentualnych konfliktów.

Uwaga generalna po zakończeniu czynności kontrolnych, tym razem uwaga sceptyczna, jest taka, że brakuje zasad ustalających hierarchię zaspokajania potrzeb sprzętowych i szkoleniowych ochotniczych straży pożarnych, w szczególności w relacji do ich potencjału, do ich aktywności i wagi w krajowym systemie ratowniczo-gaśniczym.

Tak w pigułce przedstawiają się ustalenia kontroli. A teraz, jeśli pan przewodniczący pozwoli, poproszę kolegów z delegatury poznańskiej o rozwinięcie zasygnalizowanych tez.

Przewodniczący poseł Tomasz Ławniczak (PiS):

Proszę bardzo.

P.o. dyrektor Delegatury NIK w Poznaniu Andrzej Aleksandrowicz:

Bardzo dziękuję. Dzień dobry państwu. Zdefiniowany przez nas główny cel kontroli sprowadzał się do odpowiedzi na pytanie, czy środki publiczne przeznaczone na działalność jednostek ochotniczych straży pożarnych zostały wykorzystane zgodnie z prawem i efektywnie, tj. czy zostały wydatkowane oszczędnie i wydajnie oraz jakie to przyniosło efekty, czy jednostki OSP osiągnęły wymagany poziom wyposażenia oraz przeszkolenia. Badaliśmy także, czy rzetelnie rozpoznano potrzeby sprzętowe i szkoleniowe jednostek OSP.

Łącznie skontrolowaliśmy 48 jednostek na terenie województwa małopolskiego, mazowieckiego, lubelskiego i Wielkopolski. Skontrolowaliśmy komendy wojewódzkie Państwowej Straży Pożarnej, oddziały wojewódzkie Związku Ochotniczych Straży Pożarnych RP na terenie wymienionych czterech województw, cztery urzędy marszałkowskie, 12 urzędów gmin oraz 24 jednostki OSP – po połowie: te, które funkcjonowały w ramach KSRG, i te, które funkcjonowały poza systemem.

Na slajdzie, który państwu prezentujemy w tej chwili, przedstawiliśmy bardzo wiele interesujących informacji dotyczących finansowania OSP. Przede wszystkim zobaczą państwo, jak liczna jest grupa podmiotów, które finansują za środków publicznych działalność tych organizacji. Widzą państwo wyraźnie, że na przestrzeni zaprezentowanych

przez nas czterech lat największym źródłem przychodów OSP są środki otrzymywane od gmin. Na przykładzie reprezentatywnego roku 2017 widać, że wydatki budżetów gmin na funkcjonowanie OSP wyniosły ponad 785 mln zł. Kolejna pozycja, kolejny podmiot – a być może kolejne źródło finansowania – to są środki w ramach projektów unijnych realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego. To jest niespełna 20% środków, które były przekazywane na funkcjonowanie OSP przez samorządy gmin.

Również bardzo ważną informacją, może nieco nieczytelną na przedstawionym slajdzie, ale w naszej informacji bardzo wyraźną – mogą się państwo z nią zapoznać – jest to, że środki publiczne przekazywane na funkcjonowanie OSP sukcesywnie rosną. Każdego roku jednostki OSP otrzymują coraz więcej środków.

Jeżeli chodzi o stwierdzony stan w gminach, to na terenie 12 skontrolowanych przez nas gmin funkcjonowało 111 jednostek ochotniczych straży pożarnych. W latach objętych badaniami, to jest 2014–2017, te gminy wydały łącznie na funkcjonowanie OSP na swoim terenie 26 mln zł. Wszystkie jednostki OSP funkcjonujące w ramach KSRG aktywnie uczestniczyły w działaniach ratowniczo-gaśniczych. Spośród jednostek OSP funkcjonujących poza systemem tylko 30% aktywnie uczestniczyło w działaniach ratowniczo-gaśniczych. Pozostałe 70% jednostek OSP spoza KSRG albo nie brało udziału w ogóle w działaniach ratowniczych, albo wzięło udział w pięciu lub w mniejszej liczbie akcji łącznie w całym okresie czterech lat.

Gminy finansowały zarówno jednostki OSP, które uczestniczyły w akcjach ratowniczych, gaśniczych, jak i te, które nie wypełniały tego zadania statutowego. Na przykład jedna ze skontrolowanych gmin finansowała funkcjonowanie na swoim terenie dwóch jednostek OSP, w których wszyscy członkowie odmówili udziału w badaniach lekarskich oraz w podstawowym szkoleniu pożarniczym, co skutkowało brakiem możliwości uczestniczenia w akcjach ratowniczo-gaśniczych.

Jednostki funkcjonujące w ramach systemu wymagały znacznie większych nakładów niż te spoza systemu. Tak jak powiedział pan prezes, na funkcjonowanie tych jednostek gminy przeznaczały około 70% środków budżetowych, które pochłonęły te wydatki. Na jednostkach w systemie spoczywał główny ciężar akcji ratowniczo-gaśniczych i te jednostki OSP, funkcjonujące w ramach systemu krajowego, obsługiwały – że tak może nie najlepiej to określę – 75 akcji ratowniczo-gaśniczych na terenie gmin. Na wydatki jednostek OSP spoza systemu oczywiście przekazano znacznie mniej – wspomniane 30%.

Kontrole przeprowadzone w gminach wykazały nieprawidłowości w zakresie finansowania jednostek dotyczące m.in. udzielania dotacji. Niestety, w ponad 40% skontrolowanych gmin stwierdziliśmy w tym zakresie nieprawidłowości. Pocieszające jest jedynie to, że łączna kwota stwierdzonych nieprawidłowości stanowiła niespełna 2% skontrolowanych środków dotacji. Nieprawidłowości dotyczyły także wypłaty ekwiwalentu za udział w akcjach ratowniczo-gaśniczych, a w tym zakresie, niestety, nieprawidłowości odnotowaliśmy w 75% badanych gmin. W jednej czwartej jednostek stwierdzaliśmy błędy dotyczące zasad gospodarowania paliwami zużywanymi przez OSP. W blisko połowie jednostek przekazanie OSP składników majątkowych, nieruchomości czy też wyposażenia następowało bez uregulowania prawnych form władania.

W zakresie funkcjonowania jednostek OSP nieprawidłowości dotyczące gmin obejmowały przede wszystkim brak informacji o zasobach ratowniczych i sprzętowych jednostek OSP. Prawie 60% gmin w tym obszarze nie wykonywało zadania w zakresie identyfikacji potencjału jednostek. Natomiast gminy, które szczątkowo realizowały ten obowiązek, nie wykorzystywały tych danych do monitorowania efektywności i prawidłowości wydatków na funkcjonowanie jednostek OSP. Nieprzestrzeganie określonych przepisami zasad kierowania na badania lekarskie członków OSP stwierdziliśmy również w znacznym zakresie, bo w przypadku 50% zbadanych przez nas jednostek.

Jeśli chodzi o ochotnicze straże pożarne funkcjonujące w ramach krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, to obraz, jak pan prezes już przedstawił, był naprawdę zadowalający. Środki publiczne wykorzystane na ten cel pozwoliły utrzymać gotowość bojową jednostek. Każda z jednostek dysponowała co najmniej 12 ratownikami. Każda jednostka posiadała co najmniej dwa samochody ratowniczo-gaśnicze i w zdecydowanej większości były to pojazdy nowe, w wieku nie starszym niż 10 lat. Stan baz jednostek

był zadowalający. Bazy posiadały ogrzewane strażnice o odpowiedniej liczbie stanowisk garażowych. Te jednostki były regularnie poddawane przez Państwową Straż Pożarną inspekcji gotowości bojowej, która dawała gwarancję rzetelnego działania i sprawności funkcjonowania. Jednak w dwóch z czterech kontrolowanych województw występowały znaczne braki sprzętowe oraz braki w zakresie przygotowania jednostek OSP do podejmowania działań ratownictwa specjalistycznego na poziomie podstawowym.

Środki publiczne przekazane ponad połowie skontrolowanych jednostek OSP spoza KSRG nie przyczyniły się istotnie do przygotowania jednostek do działań ratowniczo-gaśniczych. Dwie z nich nie miały nawet żadnego ratownika, a w niektórych latach ten stan utrzymywał się przez wiele miesięcy. We wszystkich tych jednostkach – podkreślam, że spoza KSRG – występowały istotne braki w zakresie wyposażenia i podstawowego wyszkolenia pożarniczego ratowników, wyszkolenia dowódczego i wyszkolenia kierowców oraz konserwatorów sprzętu. Inspekcje gotowości tych jednostek albo nie były prowadzone w ogóle, albo były prowadzone sporadycznie i w niewielkim stopniu rzutowały na ich funkcjonowanie. W konsekwencji duża część jednostek OSP spoza systemu sporadycznie była wysyłana do akcji ratowniczo-gaśniczych. Tak jak wspomniałem, było to najwyżej w 25% zdarzeń na terenie gminy, na obszarze których te jednostki funkcjonowały.

Proporcjonalnie członkowie tych jednostek częściej uczestniczyli w akcjach ratowniczo-gaśniczych w stosunku do jednostek funkcjonujących w systemie, mimo że nie spełniali wymaganych w tym zakresie kryteriów określonych w ustawie o ochronie przeciwpożarowej. Dotyczyły one przede wszystkim przeszkolenia pożarniczego, badań lekarskich, ubezpieczenia, a nawet wieku. Stwierdzaliśmy przypadki, że w akcjach ratowniczych uczestniczyły osoby nieletnie.

Na ilustracji na slajdzie widzą państwo, jak na przykładzie województwa wielkopolskiego przedstawiliśmy właśnie proporcje działania jednostek funkcjonujących zarówno w ramach systemu, jak i poza systemem. W objętym przez nas badaniami okresie do pożarów jednostki w ramach systemu ratowniczo-gaśniczego dysponowały 500 pojazdami, a w tym czasie, jeśli chodzi o jednostki spoza systemu, było ich jedynie 90. Zdecydowanie jeszcze mniej korzystna proporcja była w odniesieniu do zagrożeń miejscowych. Jak państwo widzą, 590 pojazdom z KSRG odpowiadało tylko 70 pojazdów OSP spoza systemu.

Na kolejnym slajdzie przedstawiliśmy strukturę wiekową pojazdów ratowniczo-gaśniczych będących w posiadaniu jednostek ratowniczo-gaśniczych. Jak państwo widzą, jeśli chodzi o Państwową Straż Pożarną, to sytuacja jest zadowalająca. Zdecydowana większość pojazdów ratowniczo-gaśniczych to pojazdy nowe, ponad 60% to są pojazdy o roku produkcji nie starszym niż 10 lat. Pozostała część to są pojazdy nie starsze niż 20 lat, co –biorąc pod uwagę pozostałe jednostki, ale również średnią europejską – jest wynikiem bardzo dobrym.

Oczywiście zdecydowanie gorzej było w przypadku OSP funkcjonujących poza systemem. Ponad 50% stanowiły pojazdy starsze niż trzydziestoletnie. Niektóre z nich są w naprawdę złym stanie technicznym. Nowych pojazdów, czyli do 10 lat, było niestety tylko 8%. Lepiej było oczywiście, jeśli chodzi o pojazdy OSP, które funkcjonowały w ramach systemu, ale tam również ponad 21% to pojazdy starsze niż trzydziestoletnie, jednak duża część, bo ponad 34%, to pojazdy nowe, których rok produkcji był nie starszy niż 10 lat.

Najważniejszym naszym ustaleniem, jeśli chodzi o finansowanie ochotniczych straży pożarnych – pan prezes już o tym wspomniał – jest fakt, że strumienie finansowania OSP nie były racjonalnie skoordynowane. Podmioty dofinansowujące działalność ratowniczą OSP ze środków publicznych nie zawsze uwzględniały rolę, jaką te jednostki odgrywały w systemie ochrony przeciwpożarowej, przynależność do systemu czy też ich dyspozycyjność. Przy rozdziale środków kierowano się przede wszystkim potrzebami zgłaszanymi przez OSP, co było argumentem niekiedy mało przekonującym, jeśli chodzi o zasadność tego typu wydatków. Każdy z podmiotów rozdzielających środki publiczne dla OSP kierował się własnymi priorytetami, celami i kryteriami. Działania w tym zakresie i decyzje

nie były niestety skoordynowane. Jeśli PSP uczestniczyła w procesie, to miała jedynie głos opiniujący i jej rekomendacje nie były niestety wiążące dla dysponentów.

Przekazane jednostkom OSP środki zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem, co jest bardzo ważne, ale w trakcie realizacji wydatków oddziały wojewódzkie związku i urzędy marszałkowskie dopuściły się niektórych nieprawidłowości. Nieprawidłowości skutkowały zmniejszeniem kwoty wydatków kwalifikowanych projektu, a tym samym – zwiększeniem obciążenia finansowego gmin. Występowały również przypadki nierozliczenia kolejnych projektów. Konsekwencją nieprawidłowości był także brak wyboru wykonawcy, który spełniał kryteria w postępowaniu. Nieprawidłowości w niewielkim zakresie dotyczyły również rozliczania dotacji.

Brak właściwej współpracy pomiędzy podmiotami dofinansowującymi OSP skutkował niedofinansowaniem zakupu sprzętu ratownictwa specjalistycznego dla OSP – mimo istotnych braków w tym zakresie, o których już wspomnieliśmy. Konsekwencją było również dofinansowywanie wydatków, w tym również pojazdów ratowniczo-gaśniczych, pomimo negatywnych rekomendacji Państwowej Straży Pożarnej.

Na podstawie informacji – częściowo tu zaprezentowanych, bo szczegółowe informacje przekraczają możliwości prezentacji w czasie posiedzenia Komisji – Najwyższa Izba Kontroli oceniła, że środki publiczne przeznaczone na finansowanie jednostek OSP włączonych do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego zostały wykorzystane efektywnie. Natomiast wydatkowanie środków publicznych na funkcjonowanie jednostek OSP spoza systemu nie doprowadziło do znaczącego zwiększenia ich zdolności do podejmowania działań ratowniczych.

Zmiana systemu finansowania OSP w latach 2016–2017, jak powiedział pan prezes, spowodowała skupienie rozdziału środków z budżetu państwa oraz z zakładów ubezpieczeń w rękach jednego podmiotu – komendanta głównego Państwowej Straży Pożarnej. Wyeliminowała praktykę uzależniania dofinansowania jednostek od zakupów w punktach handlowych związku. Wydatki były przeznaczane jedynie na zakup niezbędnego sprzętu ratowniczo-gaśniczego. Jednak wracam do naszego głównego ustalenia – brakuje jednolitych zasad określających kolejność zaspokajania potrzeb sprzętowo-szkoleniowych, na podstawie których mogłyby być racjonalnie rozdysponowywane pochodzące z licznych źródeł środki publiczne na działalność OSP.

Na podstawie wszystkich ustaleń kontroli sformułowaliśmy zasadniczy wniosek systemowy do ministra spraw wewnętrznych i administracji o rozważenie wprowadzenia uregulowań zapewniających ścisłe powiązanie finansowania i szkolenia jednostek OSP z ustalonymi dla nich kategoriami, zależnymi od potencjału jednostek i potrzeb systemu ochrony przeciwpożarowej. Z satysfakcją chciałbym powiedzieć, że minister spraw wewnętrznych i administracji w stanowisku wobec naszej informacji pokontrolnej z akceptacją odniósł się do sformułowanego przez nas wniosku. Podzielił zresztą większość wniosków przedstawionych przez nas w informacji o wynikach kontroli i zadeklarował, że w porozumieniu z komendantem głównym PSP podjęte zostaną działania, które mogą doprowadzić do realizacji wniosku.

Do podmiotów finansujących jednostki OSP sformułowaliśmy wnioski o podjęcie działań zmierzających do optymalizacji finansowania poszczególnych OSP poprzez uwzględnianie ich aktualnej roli i potencjału w systemie ochrony przeciwpożarowej oraz realnej możliwości jego poprawy. Wnieśliśmy również o podjęcie działań zmierzających do monitorowania efektywności i prawidłowości wykorzystania środków przeznaczanych na działalność ratowniczą poszczególnych OSP i zapewnienie wymiany informacji w tym zakresie, umożliwiającej racjonalizację dofinansowywania OSP.

Również z satysfakcją chciałbym powiedzieć, że ponad 80% wniosków pokontrolnych, które sformułowaliśmy do badanych przez nas jednostek, zostało już zrealizowane. Pozostałe jednostki w odniesieniu do 19,5%… Proszę? Pozostałe wnioski są w toku realizacji, o czym powiadomili nas kierownicy jednostek kontrolowanych.

Proszę państwa, pełna treść informacji o wynikach kontroli, ale także wyniki, wystąpienia pokontrolne do wszystkich badanych przez nas jednostek są dostępne na stronie internetowej www.nik.gov.pl w zakładce „Wyniki kontroli NIK”. Zachęcam państwa ser-

decznie do zapoznania się z wynikami. Postaram się odpowiedzieć na wszystkie pytania, dotyczące kontroli i jej wyników.

Przewodniczący poseł Tomasz Ławniczak (PiS):

Bardzo dziękuję, panie dyrektorze. Czy przedstawiciel Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji chciałby zabrać głos?

Proszę uprzejmie.

Dyrektor Departamentu Ochrony Ludności i Zarządzania Kryzysowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji Andrzej Świderek:

Andrzej Świderek, MSWiA, Departament Ochrony Ludności i Zarządzania Kryzysowego.

Ustosunkowując się do wypowiedzi przedstawicieli NIK, chciałbym przypomnieć, że zgodnie z art. 29 ustawy o działach administracji rządowej minister spraw wewnętrznych nie nadzoruje Związku Ochotniczych Straży Pożarnych Rzeczypospolitej Polskiej ani jednostek ochotniczych straży pożarnych OSP, które funkcjonują jako stowarzyszenia i są podmiotami niezależnymi od ministra. W świetle art. 19 ustawy o ochronie przeciwpożarowej ochotnicze straże pożarne, jak również Związek Ochotniczych Straży Pożarnych RP funkcjonują w oparciu o przepisy ustawy – Prawo o stowarzyszeniach. Nadzór nad działalnością stowarzyszeń należy do wojewody właściwego ze względu na siedzibę stowarzyszenia w zakresie nadzoru nad działalnością stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego oraz do starosty właściwego ze względu na siedzibę stowarzyszenia. Mówię o tym, dlatego że nie na wszystkie wnioski minister ma bezpośrednio wpływ.

Natomiast chciałbym również zwrócić uwagę na spostrzeżenia, które poczynił komendant główny. Kontroli zostały poddane jednostki OSP, które są w krajowym systemie ratowniczo-gaśniczym, w liczbie 12 jednostek OSP i 12 jednostek, które są spoza systemu KSRG. Stąd też wypływał wniosek NIK, że 30% jednostek OSP jest dobrze przygotowane do wypełnienia zadań w zakresie ochrony przeciwpożarowej, działalności związanej z realizacją działań ratowniczych, natomiast 70% jest w stanie jakby dużo gorszym. Zwłaszcza chodzi tu o możliwość udziału tych ludzi czy ratowników w działaniach ratowniczo-gaśniczych z uwagi na to, że nie spełniają określonych wymagań.

Komendant główny mówi o tym, że ochotnicy, którzy są w przedziale wiekowym od 18. roku życia i nie przekroczyli 65. roku życia, posiadają aktualne badania lekarskie dopuszczające do udziału w działaniach ratowniczych oraz odbyli szkolenia pożarnicze, mogą skutecznie realizować zadania. Zostało zrobione zestawienie w oparciu o dane, przekazane z komend wojewódzkich. Na dzień 31 grudnia 2019 r. liczba ochotniczych straży pożarnych uprawnionych do bezpośredniego udziału w działaniach ratowniczo-gaśniczych wynosi odpowiednio: dla jednostek OSP włączonych do KSRG 105 271 – członków, natomiast w jednostkach działających poza krajowym systemem – 110 755 członków, ochotników zdolnych do prowadzenia działań ratowniczo-gaśniczych. To znaczy, że łącznie liczba członków w krajowym systemie i poza systemem wynosi 216 026 na ogólną liczbę, która w tej chwili jest wykazywana, czyli 502 721 członków OSP. Jest to więc bardzo istotny potencjał i proporcje nie wyglądają jak 30% do 70%, lecz są o wiele bardziej korzystne w zakresie skutecznych możliwych działań, podejmowanych przez jednostki OSP zarówno z krajowego systemu, jak i spoza systemu.

Przedstawiona była również informacja – czy dezyderat – że nieefektywnie są wykorzystywane czy nieracjonalnie kierowane środki na inwestycje związane z zakupami z różnych źródeł finansowania OSP. Musimy pamiętać o tym, że sprzęt, którym dysponują ochotnicze straże pożarne, jest niezwykle kosztowny. Samochody ratownicze średnie kosztują średnio 800 tys. zł, natomiast ciężkie kosztują powyżej 1000 tys. zł. A więc żeby zakupić taki sprzęt, gminy muszą mieć wkład własny, a później tworzona jest jakaś taka inżynieria finansowa z różnych źródeł finansowania, z narodowego funduszu, z wojewódzkich funduszy ochrony środowiska, ze środków ubezpieczeniowych.

Minister spraw wewnętrznych ma możliwość finansowania jednostek spoza KSRG. W 2019 r. była to kwota 44 839 959 zł. Wydatkowanie środków było i jest przewidywane w tym roku w bardzo przemyślany sposób, czyli komendant główny został upoważniony do wydatkowania środków, ale wydatkowanie odbywa się na zasadzie trybu i zasad rozdziału środków, które przedstawia komendant główny, a akceptowane są one przez mini-

stra spraw wewnętrznych i administracji. Do tego komendant główny musi przedstawić również propozycję, w jaki sposób środki są rozdysponowywane na poszczególne województwa.

Odbywa się to na tej zasadzie, że środki na jakieś bieżące potrzeby są klasyfikowane w zakresie liczby OSP w danym województwie, natomiast na kwestie majątkowe – liczby powiatów w województwie. To jest zasada ogólna. Natomiast dodatkowo jeszcze, żeby środki były bardziej racjonalnie rozdysponowane i właśnie skonkretyzowane na najbardziej potrzebne wydatki dla jednostek OSP – a więc na sprzęt i uzbrojenie, bo tylko na takie rzeczy są te środki kierowane – komendant główny po ustaleniu również z zarządami wojewódzkimi, powiatowymi, z Zarządem Głównym Związku OSP typuje, jaki sprzęt w danym roku jest najbardziej istotny i potrzebny dla ochotniczych straży pożarnych. Na tej zasadzie minister spraw wewnętrznych i administracji akceptuje propozycje komendanta głównego.

Myślę, że strumień pieniędzy dla jednostek OSP w zakresie zakupów na najpilniejsze potrzeby związane z działalnością ratowniczą jest kierowany w bardzo racjonalny sposób. Są to środki… Na pewno mogłyby być większe i można by było budować potencjał szybciej, natomiast na to nas na razie stać i tylko takimi środkami dysponujemy. Ale i tak nie są to środki niewystarczające, aby budować właściwy potencjał działań ratowniczych jednostek ochotniczych straży pożarnych, które są bardzo istotnym wsparciem dla Państwowej Straży Pożarnej w zakresie coraz szerszego spektrum działań, jakie ciążą zarówno na PSP, jak i na jednostkach ratowniczo-gaśniczych OSP. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Tomasz Ławniczak (PiS):

Bardzo dziękuję, panie dyrektorze. Czy przedstawiciele Związku Ochotniczych Straży Pożarnych chcieliby zabrać głos?

Proszę bardzo.

Członek prezydium Zarządu Głównego Związku Ochotniczych Straży Pożarnych Rzeczypospolitej Polskiej Adam Nowak:

Dzień dobry. Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, Adam Nowak, Zarząd Główny Związku Ochotniczych Straży Pożarnych Rzeczypospolitej Polskiej.

W odniesieniu do kontroli, którą przeprowadził NIK, należałoby zwrócić uwagę na kilka istotnych , jak myślę, elementów. Otóż została ona przeprowadzona w taki charakterystyczny dla Najwyższej Izby Kontroli sposób, bardzo właściwy i wnikliwy, co z pewnością obrazują dane przedstawione i przez pana prezesa, i przez przedstawiciela NIK. Natomiast jako związek chcielibyśmy zwrócić uwagę na kilka istotnych elementów, zawartych w wynikach kontroli i w dokumentach pokontrolnych.

Otóż ochotnicze straże pożarne, jak już zauważyli moi przedmówcy, są stowarzyszeniami będącymi jednocześnie jednostkami ochrony przeciwpożarowej. Zgodnie z obowiązującymi ustawami, głównie z ustawą o ochronie przeciwpożarowej, obowiązek utrzymania gotowości bojowej i finansowania tychże jednostek spoczywa na samorządzie gminnym, czyli wójcie, burmistrzu lub prezydencie miasta. Myślę, że pewnym odzwierciedleniem tego stanu rzeczy jest infografika nr 2 przedstawiona przez NIK. Pokazuje ona proporcje środków finansowych przekazywanych na ten cel. Widzimy, że kluczowym miernikiem jest proporcja między środkami pochodzącymi z budżetu jednostek samorządu terytorialnego a środkami budżetowymi – czy to ze środków ministerstwa spraw wewnętrznych, których dysponentem jest obecnie komendant główny PSP, czy to z pozostałych źródeł, takich jak wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej, jak również ze środków europejskich, których dysponentami są marszałkowie województw. Otóż w przypadku porównania samorządu gminnego do środków z budżetu państwa jest to proporcja jak 7:1.

Myślę, że w tym przypadku jest też istotne porównanie liczby jednostek w skali kraju. Jednostek OSP łącznie, co zostało przedstawione, jest nieco ponad 16 tys., w krajowym systemie jest 4,4 tys. jednostek. Natomiast jednostek ratowniczo-gaśniczych PSP jest nieco ponad 500, około 500. Dlaczego o tym mówię? Mówiąc o finansowaniu i o proporcji 7:1 przy finansowaniu ochotniczych straży pożarnych należy również zwrócić uwagę na finansowanie całokształtu ochrony przeciwpożarowej w naszym kraju. Patrząc

na pozycję budżetową, z której finansowana jest ochrona przeciwpożarowa – głównie Państwowa Straż Pożarna – to z budżetu państwa jest to kwota około 3 mld zł w skali roku. Na 500 jednostek plus komendy powiatowe, komendy wojewódzkie i Komendę Główną Państwowej Straży Pożarnej wraz ze szkołami. Jakie wnioski z tego płyną i co chciałbym też przedstawić, powiedzieć, co nie zostało wyartykułowane – jak sądzę – jeśli chodzi o raport NIK? Otóż OSP z finansowaniem na poziomie przedstawionym w tej infografice stanowią bardzo dużą oszczędność dla budżetu państwa. Społeczna działalność strażaków ochotników biorących bezpośredni udział w działaniach ratowniczo-gaśniczych powoduje możliwość działania mniejszej liczby funkcjonariuszy PSP, sięgającej w tej chwili około 30 tys. A więc nawet jeśli porównamy 215 tys. czy 216 tys. strażaków OSP, ratowników OSP posiadających uprawnienia do bezpośredniego udziału w akcjach ratowniczo-gaśniczych, to jest to wartość ponadsiedmiokrotnie większa niż liczba funkcjonariuszy PSP biorących udział w akcji.

Idąc dalej tym tokiem myślenia, chciałbym zwrócić uwagę na fakt, że oczywiście PSP w ramach swojego budżetu również ponosi wydatki związane z zapewnieniem i utrzymaniem gotowości bojowej OSP, głównie w zakresie przygotowania strażaków do działań. Mówiąc jako przedstawiciel Związku Ochotniczych Straży Pożarnych, również jako strażak ochotnik z uprawnieniami do bezpośredniego udziału w akcjach ratowniczo-gaśniczych, chciałbym zwrócić uwagę na jeden fakt. Niski poziom przygotowania i wyszkolenia – może nie niski, ale nieadekwatny do liczby jednostek – wynika z tego, że po wydłużeniu w roku 2015 do ponad 120 godzin programu szkoleń strażaków ochotników biorących bezpośredni udział w akcjach ratowniczo-gaśniczych, zasoby i możliwości kadrowe, etatowe, przedstawicieli wydziałów operacyjnych, przedstawicieli jednostek ratowniczo-gaśniczych, którzy przygotowują strażaków ochotników do działań, są niewystarczające. Jeśli dołożymy do tego obowiązkowe zaliczenie komory dymowej dla strażaków ochotników, to okazuje się, że wąskie gardło w zakresie przygotowania do działań ratowniczo-gaśniczych strażaków ochotników wynika właśnie z ograniczonych zasobów w jednostkach Państwowej Straży Pożarnej.

Przechodzę do kwestii związanych ze sprzętem i wyposażeniem. Jaki jest średni wiek pojazdów, widzieliśmy na kolejnej przedstawionej infografice. Myślę, że należy zwrócić uwagę na kluczowy element. Otóż OSP poza krajowym systemem ratowniczo-gaśniczym mają wyższy średni wiek pojazdów, co wynika z wielu czynników, również z pewnej racjonalności. Ale chciałbym zwrócić uwagę na pewien fakt. Samorząd gminny wraz ze środkami dotacji finansuje ochronę przeciwpożarową w naszym kraju. W badanym okresie straże nie były finansowane w odniesieniu do liczby zdarzeń, a były to pieniądze na zapewnienie pewnych okrojonych środków na utrzymanie bądź podniesienie gotowości bojowej.

Dlaczego o tym mówię? Myślę, patrząc na działania OSP mających małą liczbę zdarzeń, w których biorą udział, że przedstawiciele PSP, jak również Wysoka Komisja mają świadomość, że pełnią one szereg innych funkcji. Głównie mówimy o funkcjach prewencyjnych, mających na celu zmniejszanie zagrożeń w środowisku lokalnym, co nie było przedmiotem badania. Jak to powiedzieć obrazowo? Jednostki policji nie są finansowane według wzrastającej liczby udziału w zdarzeniach i wzrastającej przestępczości, lecz również są oceniane na podstawie działań prewencyjnych. Jednostki wojskowe również nie są oceniane jedynie przez pryzmat udziału w działaniach wojennych, lecz przez przygotowanie do działań.

Oczywiście w ochotniczych strażach pożarnych poza krajowym systemem występują duże deficyty wyszkolenia, umożliwiającego bezpośredni udział w akcjach. Jednakże te straże pełnią funkcje prewencyjne, co zostało również pokazane w wynikach przeprowadzonej kontroli. Miało to na przykład odzwierciedlenie w zakupie umundurowania wyjściowego i finansowania innych zadań, takich jak obozy młodzieżowych drużyn pożarniczych lub dofinansowanie remontu remiz w zakresie innym niż działalność ratowniczo-gaśnicza.

Szanowni państwo, Wysoka Komisjo, element, na który jako Związek OSP chcielibyśmy zwrócić uwagę, to kwestia ekwiwalentu, podniesiona w wyniku kontroli, której rezultaty przed chwilą poznaliśmy. Otóż w zdecydowanej większości jednostek samorządu

terytorialnego, jednostek gmin, wysokość ekwiwalentu, czyli równoważnika za wynagrodzenie utracone przez strażaka ochotnika w związku z udziałem w akcji w godzinach pracy, jest nieadekwatna do przepisów związanych z wynagrodzeniem minimalnym, związanych z minimalną stawką godzinową. Ustawodawca określa maksymalną kwotę w wysokości jednej sto siedemdziesiątej piątej przeciętnego wynagrodzenia, natomiast nie określa minimalnego wynagrodzenia, minimalnej stawki ekwiwalentu. Ma to wielokrotnie wpływ na dużo mniejszą mobilność i możliwość udziału w akcjach strażaków ochotników w trakcie godzin pracy.

Drugi element, na który chciałbym zwrócić uwagę w zakresie ekwiwalentu, ma kluczowy wpływ, jeśli chodzi o zwalnianie strażaków do udziału w akcji. Otóż mimo przepisów, które dają pracodawcy możliwość – a nawet strażakowi ochotnikowi będącemu pracownikiem – udziału w akcjach w godzinach pracy, to pracodawca z tego tytułu nie ma żadnej rekompensaty ani wsparcia – ani w postaci wsparcia z firm ubezpieczeniowych, ani jednostek administracji publicznej. Ta kwestia również w istotny sposób może wpłynąć na bezpieczeństwo pożarowe i podniesienie mobilności jednostek OSP.

Mówiąc o inspekcjach gotowości bojowej, które odbywają się jedynie w jednostkach krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego – to jest wynikowa ustaleń, działań, które zostały podjęte już u zarania krajowego systemu, funkcjonującego od 1 stycznia 1995 r. Inspekcji są poddawane jedynie jednostki w krajowym systemie oraz jednostki poza krajowym systemem, które są w trakcie procedury włączenia do systemu. Taka sytuacja wynika również z treści porozumień w sprawie włączania jednostek do krajowego systemu, ale ograniczenia w zakresie kontroli również wynikają z pewnych niedoborów kadrowych. Jeśli w przeciętnym powiecie jest od 70 do 100 jednostek OSP, to wydziały operacyjne nie mają technicznej możliwości przeprowadzenia wszystkich inspekcji.

Szanowni państwo, Wysoka Komisjo, Związek Ochotniczych Straży Pożarnych był przez lata instytucją, która dystrybuowała środki. Poza aspektami typowo mierzalnymi, związanymi z utrzymaniem i zapewnieniem działalności ratowniczo-gaśniczych w OSP, środki z budżetu państwa, przeznaczane w trybie dotacji, związek przeznaczał również na szereg innych działań. Były to działania niezwiązane bezpośrednio z udziałem w akcjach ratowniczo-gaśniczych, ale działania związane bezpośrednio z utrzymaniem trwałości funkcjonowania ochotniczych straży pożarnych w naszym kraju.

Elementem, który budził pewne zastrzeżenia kontrolerów w trakcie analizowania okresu od roku 2014 do 2017 – a ten element chcielibyśmy wziąć w obronę – jest finansowanie umundurowania wyjściowego i galowego strażaków ochotników. W przypadku pozostałych służb mundurowych, w przypadku funkcjonariuszy, nie podlega dyskusji to, że umundurowanie wyjściowe jest elementem budowania etosu służby. Podobna sytuacja miała miejsce w przypadku dofinansowania zakupów umundurowania wyjściowego ze środków dotacji MSWiA, której dysponentem był wówczas Związek OSP. Należy podkreślić, że w minionym roku, w roku 2019, sytuacja w przypadku środków budżetowych uległa zmianie, gdyż dofinansowanie w wysokości 5 tys. zł dla każdej jednostki przewidywało tę możliwość, a więc braki z tych lat zostały częściowo zasypane, częściowo zostały uzupełnione.

Natomiast patrząc na działalność OSP, chcemy zwrócić uwagę na jeden istotny element. O ile w ujęciu jakościowym przygotowanie jednostek ratowniczo-gaśniczych będących w krajowym systemie ze względu na wydłużony program szkolenia uległo poprawie, o tyle obserwowalne są deficyty w ujęciu ilościowym. Patrząc wprost – w jednostkach ochotniczych straży pożarnych ze względu na zmiany na rynku pracy, ze względu na pewne zjawiska, zachodzące procesy społeczne, pomimo dobrego przygotowania sprzętowego obserwowane są braki kadrowe. W najbliższym okresie należałoby rozwiązać ten problem dzięki wspólnej pracy Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej i związku, jak również przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego, ponieważ – jak doskonale wiemy – ochotnicze straże pożarne są istotnym elementem, są istotnym podmiotem zapewniającym bezpieczeństwo lokalne w gminach wiejskich. W szczególności ma to znaczenie w gminach oddalonych od siedzib powiatów, gdzie znajdują się zazwyczaj jednostki ratowniczo-gaśnicze Państwowej Straży Pożarnej.

Zwracając uwagę na aspekty przedstawione w kontroli NIK, w imieniu Związku Ochotniczych Straży Pożarnych RP chciałbym przy okazji wystąpienia zwrócić szczególną uwagę na konieczność wsparcia kapitału społecznego w OSP. Przez 25 lat funkcjonowania krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, jak również przez 28 lat funkcjonowania ustawy o ochronie przeciwpożarowej w zmienionym kształcie udało się uzupełnić niedobory w zakresie infrastruktury. Prezentacja, którą widzimy – infografika, którą widzimy, dotycząca struktury wiekowej pojazdów – w przypadku OSP poza krajowym systemem nie jest zadowalająca. Natomiast ważnym elementem poprawiającym ten stan mogłoby być zmniejszenie lub zlikwidowanie opłat za świadectwa dopuszczenia w Centrum Naukowo-Badawczym Ochrony Przeciwpożarowej; zresztą w ostatnim czasie, na wniosek również Związku OSP, ale też z własnej inicjatywy, deklarował to komendant główny Państwowej Straży Pożarnej.

Chciałbym jednak, tak jak mówiłem na wstępie, aby kluczowym aspektem było wzmocnienie potencjału społecznego OSP. Zwracam uwagę na kwestie związane z ekwiwalentem, który swoją drogą często jest przekazywany w formie darowizny przez strażaków ochotników na rzecz jednostek, ale również na kwestię rekompensaty w formie dodatku do emerytur dla strażaków biorących bezpośredni udział w działaniach ratowniczo-gaśniczych. W okresie 25 lat funkcjonowania KSRG, jak również systemów ewidencji zdarzeń jesteśmy w stanie w dużej mierze takie dane pozyskać. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Tomasz Ławniczak (PiS):

Bardzo dziękuję. Szanowni państwo, otwieram dyskusję. Proszę bardzo, kto z pań i panów posłów chciałby zabrać głos bądź zadać jakieś pytanie?

Proszę bardzo, poseł Grzegorz Lorek, i zaraz oddam głos.

Poseł Grzegorz Lorek (PiS):

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, szanowni państwo, z uwagą przyjąłem zarówno raport NIK, jak i głos druha z ochotniczych straży pożarnych. Przyznaję, że w przeszłości byłem też druhem w jednej z jednostek OSP. Wspólnie mieliśmy powódź, trzy zdarzenia o bardzo dużym charakterze pożarowym, było ponad sto jednostek straży pożarnej, zarówno państwowej, jak i ochotniczej, a więc to są bardzo duże zdarzenia. Tak to czasem w życiu bywa, że trzeba podejść do takich działań i się z nimi zmierzyć.

Moje zdanie jest następujące: trudno do jednego worka wrzucić jednostki z całego kraju, dlatego że stopień zaangażowania druhów ochotników, stopień zaangażowania samorządowców jest wszędzie inny i trudno to mierzyć jedną miarą. To jest dyskusja, która toczy się od wielu lat – czy w ogóle wszystkie jednostki OSP powinny być w KSRG czy też częściowo, czy powinny być bardziej czy mniej opłacane. Ta dyskusja ciągle powraca, a ja też w życiu uczestniczyłem w tej dyskusji na różnych szczeblach. Znam do tej pory komendantów głównych, którzy są w OSP na różnych szczeblach. Mówili, że gdy był tworzony system, to był tworzony po to, aby wszyscy byli w KSRG. Później zdano sobie sprawę, że to nie wyjdzie z wielu powodów, niekoniecznie budżetowych.

Ciągle powraca kwestia, jak OSP ma wyglądać. Oczywiście pieniędzy nigdy nie będzie dość, a te jednostki, które pracują, działają, potrzebują lepszego sprzętu, bardziej wykwalifikowanego, potrzebują częstszych zmian, i tak to się będzie toczyć. Trzeba tu jednak powiedzieć – i myślę, że wszyscy państwo to przyznacie – że w ostatnim okresie tego sprzętu przybyło. Sprzęt został wymieniony, jest lepiej użytkowany. Mimo różnych słów, które tutaj usłyszałem, to akurat z dwoma powiatami, z którymi współpracuję, na zawodach strażackich na szczeblu powiatowym – nie chcę powiedzieć, że mamy najlepsze czasy w kraju – ale jest to bardzo dobrze realizowane. Wymaga to, powiedziałbym, szerokiego powiązania zarówno OSP z PSP, a także na szczeblu samorządu, bo wtedy, kiedy wszystko dobrze współpracuje, nie ma kłopotu, żeby wszystko działało na odpowiednim poziomie.

Do czego zmierzam? Trudno sprecyzować pytanie, jak odbywają się kontrole. Kontrole są wypadkowe i przypadkowe, i tak powinno być. Trudno później w raporcie zmierzyć cały kraj, szczególnie gdy to dotyczy wyspecjalizowanych służb. Dla mnie PSP jest wyspecjalizowaną służbą, bo wiem, jaki jest poziom ludzi. Oceniam ich bardzo wysoko.

Chcę powiedzieć tak – troszczmy się wszyscy, aby to było na najwyższym poziomie, zwracając uwagę również na mankamenty, aby wypracować jak najlepszy model.

Uważam, że do tej pory jest to trudne. Być może trzeba byłoby zrobić wspólnie jakiś kongres na szczeblu PSP–OSP, żeby wypracować model KSRG, bo temat ciągle powraca – ile jednostek powinno być w KSRG. Przynajmniej u mnie ciągle to powtarzamy, poszerzamy jednostki, namawiamy, żeby było więcej, i bardzo dobrze to nam wychodzi. Ale nadal jest to sprawa otwarta i niedomówiona. Z tego wywodziłbym następne problemy, które się generują. Chodzi także o sposób dofinansowania i kwestie odpłatności, które druh poruszył, dotyczące spraw opłacenia diet i problemu pracodawców. Gdybyśmy to bardziej uporządkowali, to KSRG mógłby się przełożyć na inne rzeczy. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Tomasz Ławniczak (PiS):

Dziękuję bardzo. Pani poseł Urszula Nowogórska. Zapraszam panią poseł.

Poseł Urszula Nowogórska (PSL-Kukiz15):

Bardzo dziękuję, panie przewodniczący. Szanowny panie prezesie, szanowni przedstawiciele zarówno Państwowej Straży Pożarnej, jak i Związku Ochotniczych Straży Pożarnych, oczywiście przedstawiciele ministerstwa, Wysoka Komisjo, przede wszystkim chciałam serdecznie podziękować za przedstawienie tego raportu, za przygotowanie i przeprowadzenie kontroli. Chciałam również podzielić głos mego przedmówcy, który tak naprawdę jasno i czytelnie podkreślił, że nie można wszystkich województw mierzyć jedną miarą. Każde województwo jest inne i każde województwo ma swój potencjał, a wszystko zależy od stopnia zaangażowania ludzi, którzy na przykład popierają działalność i wspierają działalność ochotniczych straży pożarnych.

Szanowni państwo, jako były samorządowiec, ale również jako druhna i członek Związku Ochotniczych Straży Pożarnych powiatu limanowskiego chciałam powiedzieć jedno – otóż ochotnicze straże pożarne, zarówno wchodzące w skład krajowego systemu gaśniczo-ratowniczego, jak i będące poza systemem KRSG, są przedłużeniem ramienia Państwowej Straży Pożarnej. Tak naprawdę są jednym z obrońców wspierających w bardzo znaczący sposób poziom bezpieczeństwa na terenie powiatów, gmin i w poszczególnych miejscowościach.

Chciałam również powiedzieć kilka słów na przykładzie swojego województwa małopolskiego, bo to województwo reprezentuję. Szczegóły wyników kontroli zostały przedstawione na przykładzie województwa wielkopolskiego. Natomiast gdybyśmy zobaczyli wyniki kontroli przeprowadzonej na terenie województwa małopolskiego, to tendencje byłyby troszeczkę inne z uwagi na to, że województwo małopolskie akurat bardzo mocno wspiera działalność ochotniczych straży pożarnych – zarówno tych, które są w KSRG, jak i tych, które są poza nim.

Pozwolą państwo, że posłużę się jeszcze węższym przykładem – przykładem powiatu limanowskiego, w którym mieszkam. Na terenie powiatu limanowskiego mamy około 140 tys. mieszkańców, jest jedna jednostka PSP i 55 jednostek OSP, przy czym 27 jednostek ochotniczych straży jest zrzeszonych w KSRG, a 28 jest poza krajowym systemem. Ostatnio akurat odbywała się narada podsumowująca działalność PSP za rok 2019. Szanowni państwo, co wynika z przedstawionych tematów z zakresu struktury i działalności, które były poruszane? Okazało się, że mamy 73 funkcjonariuszy zatrudnionych w jednostce powiatowej PSP, a 2,5 tys. druhów ochotników jest zrzeszonych w 55 jednostkach OSP. Do podziału bojowego jest dopuszczone 1,5 tys. druhów ochotników, z czego 931 z OSP przynależnych do KSRG, a 569 – przynależnych do jednostek, które nie są zrzeszone w krajowym systemie ratowniczo-gaśniczym.

Szanowni państwo, chciałam powiedzieć jedno – bez działalności samorządów, jednostek samorządu terytorialnego oraz dofinansowania utrzymania gotowości bojowej, dofinansowania na przykład przez urząd marszałkowski w ramach regionalnego programu operacyjnego czy też przez dwa specyficzne programy, które ma samorząd województwa, czyli „Małopolskie remizy” i „Bezpieczna Małopolska”, nie wyobrażam sobie funkcjonowania i właściwego poziomu bezpieczeństwa. Budżet państwa, tak jak mówił przedstawiciel Związku Ochotniczych Straży Pożarnych, tak naprawdę oszczędza, i to jest rzeczywiście prawda. Budżet faktycznie oszczędza na tym, że nie musi tak naprawdę płacić

druhom ochotnikom, którzy działają w tym podziale bojowym – mówię na przykładzie swojego powiatu, gdzie 1,5 tys. osób ma w danym momencie możliwość uczestniczenia w działalności ratowniczo-gaśniczej różnego typu, bo zagrożenia też są różne. Powiem szczerze, że ci ludzie poświęcają swój prywatny czas na właściwy poziom wyszkolenia, na utrzymanie w gotowości bojowej sprzętu, którym dysponują.

Chciałam powiedzieć jeszcze jedno. Zarówno Państwowa Straż Pożarna, jak i ochotnicze straże pożarne doskonale wyspecjalizowały się we wzajemnej współpracy. To już jest taki poziom współpracy, że jeżeli chodzi o jakość wyszkolenia, jakość uczestniczenia w działaniach bojowych, to w zasadzie niczym się nie różni. Oczywiście różnią się, jeżeli weźmiemy pod uwagę ilość czy jakość posiadanego sprzętu, bo też muszą państwo wiedzieć, że każda jednostka znajdująca się w KSRG ma określony poziom specjalizacji – a to specjalizację ratownictwa drogowego, a to specjalizację ratownictwa górskiego albo działalności w zawaliskach czy w działaniach poszukiwawczo-ratowniczych np. z udziałem zwierząt, tzn. z udziałem psów. Jest więc wiele, wiele różnych specjalizacji.

Musimy się wszyscy zastanowić nad dotychczasowym działaniem i finansowaniem całego systemu bezpieczeństwa, bo jedni bez drugich nie mogą istnieć. Aby stopień bezpieczeństwa w społeczeństwie był rzeczywiście utrzymany i zaspokojony na właściwym poziomie, to nie ma możliwości niefinansowania przez jednostki samorządu terytorialnego, ale też nie ma możliwości niefinansowania z budżetu państwa. Finansowania w jakiejś formie czy w formie podziękowania, zresztą mówił o tym przedstawiciel OSP. Mówię o konkretnych druhach ochotnikach, którzy działają w ochotniczych strażach pożarnych i biorą udział w podziałach bojowych i akcjach ratowniczo-gaśniczych.

Jest to bardzo poważny temat, bardzo odpowiedzialny, jak również wrażliwy, bo jak państwo zderzycie udział środków z budżetu państwa i udział środków z jednostek samorządu terytorialnego, to – tak jak powiedziałam – bez jednostek samorządu terytorialnego bezpieczeństwo na poziomie gminnym, powiatowym czy też wojewódzkim nie byłoby zapewnione w stu procentach. Mówię to z pełną odpowiedzialnością. System, w którym wzajemnie się uzupełniają, musi być utrzymany i musi być wspierany. Bardzo dziękuję.

Przewodniczący poseł Tomasz Ławniczak (PiS):

Dziękuję, pani poseł. Czy jeszcze ktoś z państwa?

Proszę bardzo, przedstawiciel korporacji samorządowych, pan Marek Wójcik, Związek Miast Polskich.

Przedstawiciel Związku Miast Polskich Marek Wójcik:

Marek Wójcik, Związek Miast Polskich.

Panie przewodniczący, państwo posłowie, szanowni państwo, na początku powiem coś, czego nie chciałem powiedzieć, ale tu jakiś obyczaj się wytworzył, że każdy następny mówca opowiada o swojej historii. A więc ja też byłem mistrzem Polski w drużynce pożarniczej – niestety, było to ponad 50 lat temu – a potem byłem sekretarzem Stowarzyszenia im. św. Floriana, w związku z czym ośmielam się też zabrać głos w tej sprawie.

To było nieco żartem, a już mówiąc na poważnie, chciałem podziękować panu przewodniczącemu, że ten temat staje na obradach Komisji, i to pierwszy raz, a jest szczególny powód, żeby o tym rozmawiać, o czym za chwilę powiem. Chciałem również podziękować NIK za to, że zajął się tą kontrolą. A przede wszystkim chciałem podziękować wszystkim strażakom ochotnikom, którzy wykonują nieprawdopodobną pracę – tu podzielam zdanie pani poseł – którą trudno byłoby zmierzyć. Natomiast z całą pewnością trzeba tym ludziom oddać ogromny szacunek.

Natomiast chciałem powiedzieć o pieniążkach, drodzy państwo, dlatego że kompletnie się nie zgadzam z opinią przedstawiciela ministra spraw wewnętrznych i administracji, który rozpoczął swoją wypowiedź od tłumaczenia, że tak naprawdę straż ochotnicza to trochę nie nasze zadania. A już zupełnie nie zgadzam się z tym, że państwo wydatkujecie z budżetu państwa odpowiednie środki, i to wystarczy. Chcę powiedzieć, że 80% pieniędzy, które trafiają do OSP, to są pieniążki z samorządów. Natomiast jeśli chodzi o budżet, to uważamy, że środki są niewystarczające, szczególnie w kontekście przesądzenia o roli tych ochotniczych straży pożarnych, które nie są w KSRG, dlatego

że trzeba to powiedzieć otwartym tekstem – większość z nich wymiera. Jeszcze te OSP, które są w krajowym systemie, jakoś sobie dają radę, natomiast dysproporcje – jeśli chodzi o potencjał instytucjonalny i infrastrukturę techniczną, ale także o kadry – między tymi OSP, które są w krajowym systemie, a tymi, których w systemie nie ma, zwiększają się i jest coraz trudniej.

Dobre przykłady, a więc takie jak w powiecie limanowskim, o których mówiła pani poseł, niestety, nie pojawiają się wszędzie w kraju. Potwierdzam tu ogromne zróżnicowanie. Są takie województwa, w których jednostki spoza systemu mają bardzo niewielką zdolność do aktywnych działań przeciwpożarowych. To jedna uwaga.

Druga uwaga, dotycząca także finansów. Nie podzielam optymizmu wynikającego ze zmian, jakie zostały wprowadzone w 2016 r., a przede wszystkim w 2017 r., dotyczących chociażby przekazywania ochotniczym strażom pożarnym środków od ubezpieczycieli z tytułu ubezpieczenia od ognia. Na początku środki były pół na pół dzielone między Komendę Główną PSP a Związek OSP. Teraz wszystko trafia do Komendy Głównej PSP, a wynik jest taki, jak widać na ekranie. Dobrze, że ten slajd ze środkami jeszcze wisi. W 2014 r. dostaliśmy 10 mln zł, a teraz dostajemy 4 mln zł od ubezpieczycieli, mimo że stawki są zupełnie inne i kwoty są zupełnie inne, które do nas trafiają.

Proszę? No tak, tak. Drugi raz.

W związku z tym trzeba wrócić do tej kwestii, bo dla nas każdy 1 mln zł to bardzo, bardzo dużo, tym bardziej że strażacy dokładają do tego swoją własną aktywność i własne środki na różne możliwe sposoby. W związku z tym trzeba moim zdaniem ich mobilizować, żeby im się chciało te pieniądze dokładać, a nie odwrotnie – demobilizować.

W związku z tym mam prośbę do pana przewodniczącego, żeby być może jeszcze wrócić do rozmowy na ten temat pod koniec roku, poprosić MSWiA, żeby przy okazji prac nad budżetem państwa, nawet jeszcze tegorocznym, zechciało poszukać jakichś możliwości większego wsparcia ochotniczych straży pożarnych, a na pewno zdecydowanie zwiększyć środki na 2021 r. Mogę państwu obiecać – mówię przede wszystkim do reprezentanta Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji – że jak na początku przy środkach przeznaczonych na OSP nie będzie dwójki z przodu, czyli nie będzie to powyżej 200 mln zł, to na pewno będę ostro protestował. Wydajecie państwo naprawdę niewiele. Nie chcę powtarzać argumentów, które już padły, ale robicie na tym doskonały interes w kontekście relacji PSP–OSP. Bardzo dziękuję za uwagę.

Przewodniczący poseł Tomasz Ławniczak (PiS):

Dziękuję bardzo. Czy ktoś jeszcze chciał zabrać głos?

Proszę bardzo, pan poseł.

Poseł Dariusz Stefaniuk (PiS):

Szanownym panie przewodniczący, szanowni państwo, może tak trochę z boku. Bardzo się cieszę, że dzisiaj analizujemy ten raport i wszyscy mamy przed sobą źródła finansowania ochotniczych straży pożarnych. Skoro mówimy o pieniądzach, to jest także wyszczególniony każdy punkt, i widzimy, jak te źródła finansowania wyglądają. Widzimy, że w 2014 r. mieliśmy 71 mln zł z budżetu państwa, a dzisiaj mamy 124 mln zł, a więc jest progres. W ostatnią sobotę w swoim powiecie w OSP w gminie Biszcza oddawaliśmy nowy wóz bojowy, zupełnie nowy wóz bojowy w stu procentach pokrywany przez państwo dla OSP.

Na co zwrócili uwagę strażacy – i tu chciałem skierować pytanie do przedstawiciela ministerstwa. Mianowicie wszystkie wozy bojowe, które przekazujemy dla straży pożarnych, dla OSP i dla PSP, są adaptowane, żeby były wozami bojowymi, przez firmy prywatne; taki był przekaz od strażaków. Proszę ewentualnie o wyjaśnienie, gdybym się mylił, bo padło pytanie od komendantów straży pożarnej, czy jako parlamentarzyści nie możemy rozmawiać z rządem i czy rząd nie może wpłynąć na nasze firmy państwowe, które mogłyby adaptować takie pojazdy do pojazdów bojowych. Byłoby to jakby już dodatkowe źródło finansowania też dla tych firm. Przykład tego wozu, który przekazywaliśmy w ostatnią sobotę, to jest 880 mln zł a więc myślę, że to są znaczne, znaczne kwoty.

Głos z sali:

Chyba tysięcy.

Poseł Dariusz Stefaniuk (PiS):

Tysięcy, tysięcy. Tak, tak. Przepraszam.

Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Tomasz Ławniczak (PiS):

Dziękuję bardzo. Mówił poseł Dariusz Stefaniuk.

Proszę bardzo, przedstawiciel Ministerstwa Finansów, ale też zgłasza się przedstawiciel zarządu Związku Ochotniczych Straży Pożarnych. Może najpierw pan…

Członek prezydium ZG Związku Ochotniczych Straży Pożarnych RP Adam Nowak:

Chciałem odnieść się ad vocem do pytania pana posła. Nie wiem, czy teraz czy na końcu, po wszystkich pytaniach.

Przewodniczący poseł Tomasz Ławniczak (PiS):

Bardzo proszę, to teraz.

Członek prezydium ZG Związku Ochotniczych Straży Pożarnych RP Adam Nowak:

Dobrze. Panie pośle, Wysoka Komisjo, szanowni goście, w odniesieniu do spostrzeżenia, które pan poseł przedstawił w zakresie wykonawców nadwozi pożarniczych, wykonawców samochodów ratowniczo-gaśniczych, to chciałem poinformować, że ten system, który mamy w Polsce – w ramach systemu przedsiębiorstwa prywatne wykonują w tej chwili nadwozia dla samochodów ratowniczo-gaśniczych – tworzył się w naszym kraju, jak myślę, około trzydziestu lat. Mówiłem o świadectwach dopuszczenia z Centrum Naukowo-Badawczego Ochrony Przeciwpożarowej, czym kończyłem swoje wystąpienie, że jest odpowiedni czas, żeby te przepisy nieco poluzować. Te przepisy były swego rodzaju elementem ochronnym polskiego rynku.

Po transformacji ustrojowej w latach 90. zostały wprowadzone odpowiednie zapisy, które co prawda w latach dwutysięcznych były uszczegółowione. Dziś mielibyśmy zalew samochodów wykonywanych zarówno z podwozi, jak i nadwozi produkowanych za granicą. Dzięki temu, że przez program karosacji, realizowany przez Związek Ochotniczych Straży Pożarnych przy współfinansowaniu Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz Ministerstwa Spraw Wewnętrznych czy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji – w zależności od okresu, finansowanego ze środków Powszechnego Zakładu Ubezpieczeń i innych instytucji ubezpieczeniowych, polskie firmy dorastały wraz z postępem technologicznym do tego stanu, jaki mamy dzisiaj, to dzisiaj nadwozia pożarnicze wykonywane w Polsce są również eksportowane za granicę, a polscy producenci mają wysoki poziom technologiczny, jeden z najlepszych w Europie.

W odniesieniu do propozycji, sugestii pana posła odnośnie do wykonywania nadwozi w kraju przez przedsiębiorstwa państwowe – otóż jeden z komendantów głównych PSP podejmował takie działania, żeby m.in. firma Autosan rozpoczęła prace tego rodzaju, aby budować tańsze samochody. Niestety, te przedsiębiorstwa nie były w stanie przygotowywać takich nadwozi w sposób odpowiedni jakościowo i konkurencyjny. Z tego też powodu taka sytuacja ma miejsce.

Jeszcze jedna kwestia co do finansowania samochodów ratowniczo-gaśniczych oraz okresu 2014–2015, kiedy związek był dysponentem. System finansowania zakupów lekkich, średnich i ciężkich samochodów ratowniczo-gaśniczych dla ochotniczych straży pożarnych był oparty na zasadzie, żeby w jak największym stopniu zaangażować środki samorządu lokalnego, środki partnerów, tak aby fundusze na ochronę przeciwpożarową były jak najwyższe. Zarząd główny po przekazaniu list ustalonych przez zarządy oddziałów wojewódzkich, wcześniej popartych opiniami zarządów oddziałów powiatowych, gdzie strażacy ochotnicy sami decydowali o tym, komu samochód jest najbardziej potrzebny, przyznawał dofinansowanie. Dofinansowanie było przyznawane w z góry ustalonej kwocie – o ile dobrze pamiętam, było to 150 tys. zł dla samochodów średnich i ciężkich, a 50 tys. zł dla samochodów lekkich. Udawało się tym sposobem kupować jak największą liczbę samochodów.

Dziś system jest nieco inny i można powiedzieć, że w nieco większym stopniu oparty na uznaniowości. Natomiast jest jeszcze jeden element i odniesienie do kwoty dofinansowania z budżetu państwa, o której wspomniał pan poseł. Otóż chciałbym przypomnieć,

że w 2016 r. zaczęła obowiązywać nowa stawka podatku VAT w wysokości 23% na sprzęt i wyposażenie z zakresu ochrony przeciwpożarowej. Jeśli popatrzymy na wyższą kwotę VAT płaconą przez samorząd – to jest największe kółeczko u góry – uwzględniając wzrost podatku o 15 punktów procentowych, to kwota zwiększonego dofinansowania nie rekompensuje wzrostu wydatków ponoszonych przez jednostki samorządu terytorialnego.

Co do szkoleń – bo było takie pytanie – jedna uwaga i jedno spostrzeżenie. Zróżnicowanie wyszkolenia w jednostkach poza krajowym systemem i w jednostkach w krajowym systemie wynikało z pewnego priorytetu nadawanego strażakom OSP, jednostkom w krajowym systemie, które musiały uzupełnić i braki kadrowe, i spełnić normatyw – najpierw do włączenia, a później utrzymania jednostki w systemie. Dziś – jak wynika z mojej wiedzy, z kontaktów bezpośrednich i z kolegami z Państwowej Straży Pożarnej, i z druhami OSP – udział strażaków ochotniczych straży pożarnych poza krajowym systemem w tym programie szkolenia jest większy z uwagi na spełnienie normatywów, co zresztą wykazała również kontrola Najwyższej Izby Kontroli, przez jednostki w krajowym systemie ratowniczo-gaśniczym. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Tomasz Ławniczak (PiS):

Dziękuję bardzo. Czy jeszcze pan dyrektor chciał coś dopowiedzieć?

Zaznaczam tylko, proszę państwa, że salę mamy jedynie do godziny 16.00, bo tak przewidzieliśmy. Prosiłbym jedynie o dyscyplinowanie się, jeśli chodzi o czas wypowiedzi, bo jeszcze mamy drugi temat merytoryczny do przedyskutowania.

Bardzo proszę, panie dyrektorze.

Dyrektor Departamentu Ochrony Ludności i Zarządzania Kryzysowego MSWiA Andrzej Świderek:

Panie przewodniczący, bardzo krótko. Chciałbym sprostować wystąpienie pana przewodniczącego Związku Miast Polskich, ponieważ powiedział, że ze środków ubezpieczeniowych bodajże 4 mln zł zostały skierowane przez komendanta głównego. Nic się nie zmieniło w zakresie rozdziału środków ubezpieczeniowych, zmienił się tylko jakby podmiot – to komendant główny, a nie Związek OSP, jest gospodarzem tych środków. Środki są dokładnie takie same – 50% na ochotnicze straże i na PSP. Również komendant główny potrafi dokładać środki do puli OSP ze swoich środków. To jest jakby sprostowanie, i na to także warto zwrócić uwagę.

Jeśli chodzi o samochody ratowniczo-gaśnicze, to w tej chwili jest przygotowana zmiana regulacji prawnej, w której używane samochody sprowadzone z zagranicy będą miały uproszczoną procedurę uzyskania świadectwa dopuszczenia. Będzie to w formie opinii technicznej. Centrum Ochrony Przeciwpożarowej w Józefowie łącznie z komendą główną przygotowało taki projekt, który już jest w procedowaniu, a więc ta zmiana powinna w niedługim czasie nastąpić i będzie to znaczne obniżenie kosztów wprowadzenia takich samochodów do udziału bojowego. Należy również zwrócić uwagę, że to są samochody, które mogą nie spełniać określonych wymagań, czyli samochód z klimatu, gdzie nie ma zimy i mrozu, wprowadzany jest do naszego obrotu. Jest jakaś przeróbka, środek ciężkości i różne rzeczy mogą powstać, a bezpieczeństwo jest bardzo istotne dla strażaka, jak i dla ratowanych ludzi, stąd też musi być pewne wyważenie tych kwestii.

W takim razie może dziękuję.

Przewodniczący poseł Tomasz Ławniczak (PiS):

Dziękuję bardzo. Czy jeszcze Marek Wójcik chciałby zabrać głos? Ale naprawdę już proszę…

Przedstawiciel Związku Miast Polskich Marek Wójcik:

Krótko ad vocem. Panie dyrektorze, liczby nie kłamią. Liczby mamy proste – kiedyś mieliśmy 50% od razu do Związku Ochotniczych Straży Pożarnych, a 50% do ministra. Dzisiaj tych pierwszych 50% nie mamy. Liczby są jednoznaczne – dostawaliśmy 10 mln zł, a teraz dostajemy 4 mln zł. I o czym tu dyskutować? Dziękuję.

Przewodniczący poseł Tomasz Ławniczak (PiS):

Proszę państwa, no ale liczby… Dodam, że jako przewodniczący czuję się spikerem udzielającym głosu, ale jednocześnie chcę zwrócić uwagę, że tak, to jest optymistyczne

– liczby partycypacji samorządów, jak i administracji rządowej, a więc ministerstwa, zdecydowanie rosną, i to jest na pewno powyżej wymiaru inflacji. Nie będę przedłużał swojej wypowiedzi w tym zakresie.

Szanowni państwo, przechodzimy do drugiego punktu. Proszę pana prezesa o przedstawienie informacji o wynikach kontroli funkcjonowania budżetów partycypacyjnych.

Pan prezes Tadeusz Dziuba. Zapraszam.

Wiceprezes NIK Tadeusz Dziuba:

Panie przewodniczący, szanowni państwo, w Polsce przyjęła się bardzo specyficzna forma budżetu obywatelskiego, polegająca generalnie rzecz biorąc na wydzielaniu części budżetu jednostek samorządu terytorialnego dla realizacji wybranych projektów – przeważnie o charakterze, który nazwałbym drobnoinwestycyjnym – zgłaszanych przez stronę obywatelską. Dla zrozumienia takiej partycypacji obywateli kluczowe znaczenie ma wolumen tej części przeznaczonej z budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Według danych z raportu wolumen ten w kontrolowanych jednostkach samorządu terytorialnego wynosił od 0,2%, czyli od dwóch promili, do 1,5% wydatków budżetowych, a więc był zgoła nieistotny. To przesądza o marginalnym znaczeniu partycypacji w tworzeniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Nie zmienia to jednak faktu, że nawet w takiej sytuacji jest to pożądana forma współpracy mieszkańców z władzami jednostek samorządu terytorialnego, pozwalająca na bezpośredni udział aktywnych mieszkańców w procesach decyzyjnych w jednostkach samorządu.

W ramach kontroli Najwyższej Izby Kontroli poddano analizie 313 projektów obywatelskich – spośród 1440, które teoretycznie można by było przeanalizować – to jest ponad 20% projektów. Spośród analizowanych projektów 266 zrealizowano prawidłowo, a zatem prawidłowo zrealizowano 85% projektów. W pozostałych 47 projektach, w pozostałych 15% zbadanych projektów, błędy polegały m.in. na udzielaniu zamówień publicznych niezgodnie z przepisami, na opłacaniu robót niewykonanych lub na błędnym ewidencjonowaniu wydatków. Zrealizowane projekty zaspokajały potrzeby mieszkańców przeważnie w zakresie oczekiwanej infrastruktury drogowej, rekreacyjnej albo sportowej.

Zasmucające jest to, że organy niektórych kontrolowanych gmin organizowały postępowania w sprawie budżetów obywatelskich z naruszeniem zasad ustawowych, co polegało m.in. na wprowadzaniu nieuprawnionych ograniczeń wiekowych, na żądaniu podawania numeru PESEL oraz na dopuszczaniu do udziału podmiotów nieuprawnionych, na przykład spółdzielni mieszkaniowych. Wszystkim zainteresowanym zwracam uwagę na załącznik dołączony do raportu Najwyższej Izby Kontroli, który jest ekspertyzą omawiającą kwestię budżetów obywatelskich, inaczej zwanych budżetami partycypacyjnymi, w wielu krajach. To jest bardzo ciekawy materiał analityczny dla wszystkich zainteresowanych.

Jeśli pan przewodniczący pozwoli, to prosiłbym, żeby teraz koledzy z Delegatury NIK w Gdańsku rozwinęli te myśli, które tu w skrócie przedstawiłem.

Przewodniczący poseł Tomasz Ławniczak (PiS):

Bardzo proszę, oddaję głos pani dyrektor.

Dyrektor Delegatury NIK w Gdańsku Ewa Jasiurska-Kluczek:

Dzień dobry państwu. Dlaczego kontrola w ogóle została podjęta? Od 2011 r., kiedy utworzono w Polsce pierwszy budżet obywatelski w Sopocie, w coraz większej liczbie miast powstają takie budżety, a rady miast przeznaczają na realizację projektów obywatelskich z roku na rok coraz więcej środków finansowych. Budżet obywatelski jest w ciągu ostatnich lat jedną z najbardziej dynamicznie rozwijających się instytucji demokracji partycypacyjnej i staje się coraz ważniejszym elementem polityki rozwoju polskich miast. Budżet partycypacyjny jest częścią debaty publicznej na temat roli mieszkańców w rozwoju lokalnym i budowania kapitału społecznego w samorządach lokalnych.

W polskim systemie prawnym, w tym w przepisach dotyczących funkcjonowania samorządu terytorialnego, do 30 stycznia 2018 r. brakowało przepisów definiujących i określających zasady funkcjonowania budżetu obywatelskiego. Instytucja budżetu obywatelskiego została wprowadzona do polskiego porządku prawnego, a w szczególności do ustawy o samorządzie gminnym, na mocy ustawy z 11 stycznia 2018 r. o zmianie

niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych. Będę tę ustawę nazywała w skrócie ustawą z 11 stycznia 2018 r.

Przepisy dotyczące budżetu obywatelskiego dodano w art. 5a tej ustawy. Artykuł dotyczył konsultacji społecznych, określając budżet obywatelski jako szczególną formę konsultacji społecznych. Ustawą tą wprowadzono przepis, że w gminach będących miastami na prawach powiatu utworzenie budżetów obywatelskich jest obowiązkowe. Jednocześnie ustawę stosuje się do kadencji organów gmin następujących po kadencji, w czasie której ustawa weszła w życie, a więc począwszy od organów gmin wyłonionych w wyborach w dniu 21 października 2018 r., co praktycznie oznacza, że dotyczy to budżetów obywatelskich realizowanych od roku 2019.

Wracam do pytania, dlaczego podjęliśmy kontrolę. Wobec braku powszechnie obowiązujących przepisów – do czasu wydania ustawy z 11 stycznia 2018 r. – należało się przyjrzeć, jak wygląda różnorodność stosowanych przez poszczególne gminy rozwiązań w tym zakresie, i poddać je ocenie.

Na slajdzie widzą państwo etapy budżetu obywatelskiego, począwszy od określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji dotyczących budżetu obywatelskiego, poprzez promocję budżetu, przyjmowanie wniosków z propozycjami projektów obywatelskich, weryfikację zgłoszonych propozycji, głosowanie nad wyborem projektów obywatelskich, realizację wybranych w głosowaniu projektów obywatelskich, a skończywszy na ewaluacji budżetu obywatelskiego.

Co kontrolowaliśmy? Kontrolowaliśmy, czy prawidłowo i skutecznie realizowano projekty w ramach budżetu obywatelskiego w latach 2016–2018. W szczególności sprawdzaliśmy, czy uchwały rad gmin i zarządzenia wójtów, burmistrzów, prezydentów miast w zakresie funkcjonowania budżetu obywatelskiego były prawidłowe, czy wybór projektów obywatelskich odbywał się zgodnie z prawem wewnętrznym gmin i czy realizacja zadań była prawidłowa i zgodna z założeniami.

Kogo kontrolowaliśmy? Kontrolą objęto 23 jednostki, z tego 22 urzędy miast z pięciu województw, w tym osiem urzędów miast na prawach powiatu, po cztery miasta w każdym z pięciu województw – kujawsko-pomorskim, małopolskim, łódzkim, pomorskim, wielkopolskim i zachodniopomorskim – oraz dwa miasta z województwa łódzkiego, a także Gdańskie Nieruchomości, tj. samorządowy zakład budżetowy, realizujący niektóre projekty obywatelskie w Gdańsku. Przy wyborze jednostek staraliśmy się je zdywersyfikować, żeby ustalenia kontroli były reprezentatywne dla kraju.

Z badania kwestionariuszowego, którym objęto 318 miast, siedzib powiatu oraz miast na prawach powiatu, otrzymaliśmy informację zwrotną z 262 miast. Z tej informacji wynika, że w 94% miast na prawach powiatu utworzono budżet obywatelski w 2018 r. Jedynie w trzech miastach – Bytomiu, Krośnie i Żorach – nie było takiego budżetu. W blisko dwóch trzecich miast niemających statusu miast na prawach powiatu utworzono budżet obywatelski w 2018 r.

Kolejny slajd przedstawia mapkę z rozkładem budżetów obywatelskich i ich łączną wysokością w poszczególnych województwach. Jak wynika z tego zestawienia, najwięcej budżetów było w województwach śląskim i mazowieckim, a najmniej – w województwie lubuskim oraz świętokrzyskim i opolskim.

Stwierdzony stan – czyli to, co ustaliliśmy w zakresie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych dotyczących budżetu obywatelskiego. Wśród kontrolowanych jednostek budżety obywatelskie w 18 miastach funkcjonowały na podstawie uchwał rad miast, a w czterech – na podstawie zarządzeń burmistrzów i prezydentów miast.

W kontrolowanych miastach w różny sposób i z różną szczegółowością określano zasady i tryb przeprowadzania konsultacji społecznych. W 12 miastach określono zasady, które wprowadzały podział środków budżetu obywatelskiego na pule, obejmujące całość gminy i jej części, takie jak obszary czy rejony zamieszkania. Ustawa z 11 stycznia 2018 r. określiła możliwość podziału środków wydatkowanych w ramach budżetu obywatelskiego wyłącznie na pule, obejmujące całość gminy i jej części w postaci jednostek pomocniczych – przypomnę, że są nimi sołectwa, dzielnice oraz osiedla. Nie uwzględnia to w ocenie NIK potrzeb mieszkańców, ponieważ w wielu jednostkach samorządu teryto-

rialnego z powodzeniem funkcjonował dotychczas podział środków na obszary zamieszkania, niepokrywający się z wyznaczonymi administracyjnie jednostkami pomocniczymi. Dzielenie środków na mniejsze pule niż jednostki pomocnicze ma na celu realizację projektów w jak najbliższym otoczeniu mieszkańców i ma gwarantować wymierność, równomierną alokację oraz zapewnić finansowanie projektom, które z uwagi na niewielką liczbę mieszkańców w danym rejonie miasta nie miałyby szansy uzyskania wystarczającego poparcia w głosowaniu.

Dodam jeszcze, że w Sejmie VIII kadencji 23 stycznia 2019 r., a więc już po wprowadzeniu ustawy zmieniającej, o której wspomniałam na początku, złożono projekt ustawy o zmianie tejże ustawy, który miał umożliwić dzielenie środków na inne części miasta niż jednostki pomocnicze.

W trzech z 22 miast nie wymagano poparcia przez innych mieszkańców zgłaszanej propozycji projektu obywatelskiego. Ustawa z 2018 r. wprowadziła natomiast obowiązek określania przez radę gminy wymaganej liczby podpisów mieszkańców popierających projekt, nie większej niż 0,1% mieszkańców terenu objętego pulą budżetu obywatelskiego, w którym jest zgłaszany projekt. W praktyce jednostek samorządu terytorialnego do 2018 r. w części miast nie wymagano od wnioskodawców żadnego poparcia wniosków.

NIK zauważa, że wprowadzając wymóg zbierania podpisów osób popierających projekt, ogranicza się liczbę składanych wniosków, ponieważ niektórzy mieszkańcy, mający ciekawe i istotne społecznie pomysły, nie chcą się angażować w sporządzanie list poparcia swoich propozycji. Należy również mieć na uwadze, że tak naprawdę pełna weryfikacja jakości i wartości projektu dla lokalnej społeczności następuje na etapie głosowania nad projektami, a nie ich powstawania.

Jeśli chodzi w dalszej części o ustalenie zasad i tryb prowadzenia konsultacji, to w 12 miastach niektóre zasady i elementy trybu przeprowadzania konsultacji dotyczących budżetów obywatelskich, przede wszystkim ich czas i miejsce oraz zasady głosowania i ustalania ich wyników, określono w 42 zarządzeniach burmistrzów i prezydentów zamiast w uchwałach rad gmin. To jest niezgodne z art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, ponieważ określenie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy należy wyłącznie do kompetencji rady gminy.

We wszystkich jednostkach samorządu terytorialnego rady miast w formie uchwał albo prezydenci miast i burmistrzowie w zarządzeniach wprowadzili ograniczenia w stosunku do określonego w art. 5a prawa wszystkich mieszkańców gminy do udziału w konsultacjach społecznych. Zaznaczam, że tak było we wszystkich kontrolowanych jednostkach. Ograniczeń dokonywano poprzez określenie, że udział w konsultacjach mogą wziąć jedynie mieszkańcy, którzy ukończyli 13, 16 lub 18 lat, posiadali co najmniej ograniczoną zdolność do czynności prawnych albo byli zameldowani lub wpisani do rejestru stałego wyborców. Było to niezgodne z art. 5a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, na co wielokrotnie zwracały uwagę sądy administracyjne w orzecznictwie. Dodam jeszcze, że w zestawieniu zawierającym opinie dotyczące funkcjonowania budżetów obywatelskich w innych krajach, o czym wspominał pan prezes, dla przykładu w Brazylii, Francji, w Kanadzie czy w USA uprawnieni do głosowania są wszyscy, w Hiszpanii i na Ukrainie – mieszkańcy od 16. roku życia, a w Niemczech – od 14. roku życia.

Uregulowania przyjęte w czterech miastach umożliwiały uczestnictwo w procedurze tworzenia budżetów nie tylko mieszkańcom, lecz także innym podmiotom, m.in. organizacjom pozarządowym, osobom prawnym, zarządom osiedli i radom sołeckim, co naruszało również art. 5a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. W 21 miastach obowiązywał wymóg podawania przez mieszkańców miast w trakcie konsultacji numeru PESEL. Przyjęte rozwiązania skutkowały pominięciem mieszkańców nieposiadających numeru PESEL, a są to np. cudzoziemcy oraz dzieci obywateli polskich urodzonych za granicą, w tym osób legitymujących się wyłącznie paszportem tymczasowym i nieposiadających polskiego aktu urodzenia.

Według kontrolowanych jednostek numer PESEL był wykorzystywany do identyfikacji osób biorących udział w konsultacjach, w tym przede wszystkim głosujących za pomocą internetu, co miało na celu sprawdzenie ich zameldowania w mieście, a nie zamieszkania, gdyż zameldowanie nie przesądza o byciu mieszkańcem danego miasta,

oraz spełnienia wymogu ukończenia określonego wieku, a ponadto ograniczenie ryzyka wielokrotnego oddawania głosu przez jednego mieszkańca. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli powyższy cel można było osiągnąć prościej, nie naruszając wyżej wymienionych przepisów, poprzez ograniczenie wymaganych w konsultacjach danych do imienia, nazwiska i adresu zamieszkania osoby uprawnionej do udziału w tej procedurze.

Jeśli chodzi o liczbę projektów złożonych, odrzuconych, poddanych głosowaniu i wybranych, to sytuację przedstawia bieżący slajd. Na 7120 propozycji projektów odrzucono 31% wniosków, 66% wniosków poddano głosowaniu, czyli 4693 wnioski, z czego 1440 zadań wybrano do realizacji, to jest 20%.

Jeśli chodzi o weryfikację złożonych wniosków, to w 17 miastach prawidłowo weryfikowano wnioski o realizację projektów obywatelskich. W pięciu miastach stwierdzono nieprawidłowości w weryfikacji 42 wniosków – o czym wspominał pan prezes – to jest 6% zbadanych wniosków. Nieprawidłowości polegały głównie na niejednolitej weryfikacji projektów, co w praktyce przekładało się na to, że w takim samym stanie faktycznym jedne projekty dopuszczono do głosowania, a inne odrzucono. Dopuszczono do głosowania projekty niebędące zadaniami własnymi gminy, jak np. przebudowa chodnika w pasie drogi powiatowej czy wykonanie przejścia dla pieszych na takiej drodze. Nieprawidłowości polegały również na naruszeniu norm wewnętrznych poprzez dopuszczenie do głosowania projektów zgłoszonych przez nieuprawnione podmioty, w tym przez spółdzielnie mieszkaniowe, a także na pozytywnym zweryfikowaniu i umieszczeniu na listach do głosowania projektów, które nie spełniały wymaganych kryteriów.

Jeśli chodzi o wysokość budżetów obywatelskich, co przedstawiamy na bieżącym slajdzie, to obserwujemy ich wzrost w roku 2017 i w 2018 w stosunku do budżetów w roku 2016. Wzrost w roku 2017 w stosunku do roku 2016 wynosi 3%, a w roku 2018 w stosunku do roku 2016 jest wzrost o 9%. Liczby są pokazane na slajdzie.

Miasta na prawach powiatu przeznaczyły na budżety obywatelskie od 0,2% – przykładem jest tutaj Kraków – do 1,5% w Sopocie. Po wejściu w życie art. 5a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, który ma zastosowanie, jak mówiłam, od kadencji organów gmin wyłonionych w październiku 2018 r., wysokość środków budżetu obywatelskiego ma wynosić co najmniej 0,5% wydatków gminy zawartych w ostatnim przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu. W 2018 r. w trzech z ośmiu miast na prawach powiatu objętych kontrolą wysokość budżetów obywatelskich była mniejsza niż 0,5% wydatków gminy w poprzednim roku.

Jeśli chodzi o stwierdzony stan w zakresie wydatków na projekty obywatelskie, to – jak państwo widzą – najwięcej wydatków poniesiono na transport i łączność, a kolejno na: gospodarkę komunalną i ochronę środowiska, np. rewitalizację parków miejskich, na kulturę fizyczną, np. budowę boisk, na oświatę i wychowanie, np. zakup wyposażenia szkół, na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego, np. organizację pikników i festynów, na turystykę, w tym uporządkowanie przestrzeni miejskiej, oraz na pozostałe zadania.

Jeśli chodzi o wydatki na projekty obywatelskie, to badanie wydatków w łącznej wysokości 38,579 mln zł, to jest 37% wydatków ogółem na wykonanie 313 projektów, wykazało, że wydatki poniesione na realizację przedsięwzięć, które dotyczyły zadań własnych gminy lub powiatu, zostały zgłoszone we wnioskach mieszkańców i były zgodne z przeznaczeniem wskazanym w tych dokumentach. Wydatki miały pokrycie w planach finansowych jednostek, co było zgodne z art. 44 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły sześciu urzędów oraz Gdańskich Nieruchomości i dotyczyły wydatków poniesionych na wykonanie 47 projektów obywatelskich, to jest 15% zbadanych w tym zakresie projektów. Dotyczyły one przede wszystkim: zaklasyfikowania wydatków na 37 projektów w łącznej kwocie 423 tys. zł do nieprawidłowych rozdziałów w wyniku omyłek pracowników urzędów, jak również przeprowadzenia z naruszeniem przepisów, w tym przepisów wewnętrznych, postępowań o udzielanie zamówień publicznych.

Jeśli chodzi w dalszym ciągu o nieprawidłowości w wydatkach, to dotyczyły one dokonania wydatków wspólnoty mieszkaniowej w kwocie 54 tys. zł na zakup usług remontowych tytułem refundacji części kosztu remontu budynku wpisanego do gminnej ewidencji zabytków – zamiast w formie dotacji z budżetu miasta, dokonania zapłaty

wykonawcy pełnej kwoty wynagrodzenia, mimo że nie wykonał całego zakresu projektu obywatelskiego, jak też udzielenia dotacji z naruszeniem zasad określonych w ustawie o działalności leczniczej.

Spośród wybranych w 22 miastach do wykonania w kontrolowanych latach, przypomnę, że to lata 2016–2018, 1440 projektów w ramach budżetów obywatelskich zrealizowano 1088 projektów, 333 były w trakcie realizacji, 14 projektów skierowano do realizacji po 2018 r. Od realizacji pięciu zadań odstąpiono. Z uzyskanych w trakcie kontroli danych wynika, że ze wszystkich realizowanych i zakończonych przez urzędy i inne podmioty zadań dotyczących budżetu w pełnym zakresie wykonano 97% projektów, uzyskując planowane efekty, w tym rzeczowe. Potwierdziły to również oględziny przeprowadzone przez kontrolerów NIK, którymi objęto łącznie 76 zadań.

W 11 miastach zrealizowano 32 zadania, to jest 3%, w zakresie mniejszym od planowanego, czyli określonego we wnioskach mieszkańców. W przypadku 31 zadań wynikało to przede wszystkim z dostosowania realizacji zadań do posiadanych środków, konieczności opracowania nowej dokumentacji projektowej, uzyskania wymaganych decyzji, w tym decyzji konserwatora zabytków, czy niezłożenia ofert na wykonanie zadań lub trudności formalnoprawnych.

Jedno z zadań było realizowane przez Gdańskie Nieruchomości w sposób nierzetelny. Polegało to na tym, że w wyniku odstąpienia od sporządzenia projektu zagospodarowania terenu niemożliwe było prawidłowe określenie szacunkowych kosztów realizacji zadania na jego początkowym etapie, co skutkowało ograniczeniem zakresu rzeczowego tego zadania. Jednocześnie w wyniku opieszałości działań pracowników tej jednostki realizację projektu rozpoczęto dopiero w listopadzie 2017 r., co uniemożliwiło dokonanie nasadzenia roślin i zakończenie przedsięwzięcia w terminie zaplanowanym do końca 2017 r.

Bieżący slajd pokazuje efekty rzeczowe projektów obywatelskich. Jak widać, w wyniku realizacji projektów obywatelskich m.in. wybudowano i wyremontowano nowe drogi, chodniki, parkingi, wykonano monitoring wizyjny na wnioskowanych obszarach, wykonano obiekty sportowe, powstały nowe miejsca do rekreacji i wypoczynku oraz infrastruktura dla rowerzystów. Przykłady projektów widać na kolejnych slajdach, na których są ilustracje. Dla przykładu mamy minipole golfowe w Koszalinie, w Policach miasteczko rowerowe, defibrylator w miejscu publicznym w Sopocie, ławkę multimedialną w Stargardzie czy fontanny we Włocławku.

Ustalenia przeprowadzonej kontroli pozwoliły na sformułowanie oceny, że budżety obywatelskie stanowią skuteczną formę konsultacji społecznych ze względu na osiągnięcie zakładanych efektów, mimo nie zawsze prawidłowej realizacji projektów.

Uchwały rad miast oraz zarządzenia burmistrzów i prezydentów w zakresie funkcjonowania budżetu obywatelskiego wydano nieprawidłowo, jak mówiłam. Zostało to spowodowane uzależnieniem prawa do udziału w konsultacjach społecznych od ukończenia określonego wieku, co dotyczyło – jeszcze przypomnę – wszystkich kontrolowanych jednostek. Wynikało też z nałożenia obowiązku podawania w trakcie konsultacji numeru PESEL, co dotyczyło 21 z 22 kontrolowanych jednostek, oraz rozszerzenia kręgu podmiotów uprawnionych do składania wniosków, m.in. o wspólnoty i spółdzielnie mieszkaniowe czy organizacje pozarządowe, co dotyczyło czterech z 22 kontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego.

Wybór projektów obywatelskich w 17 miastach odbywał się zgodnie z regulacjami wewnętrznymi. W pozostałych pięciu miastach stwierdzono nierzetelną weryfikację 42 wniosków rozpatrzonych w tych jednostkach, co skutkowało dopuszczeniem do głosowania przez mieszkańców nad wyborem projektów, które nie spełniały przyjętych w regulacjach wewnętrznych wymogów.

W wyniku badania 313 projektów obywatelskich, to jest 21% wybranych przez mieszkańców miast objętych kontrolą, stwierdzono, że 85% z nich, czyli 266 projektów, zrealizowano prawidłowo i zgodnie z założeniami. Badane wydatki wykorzystano na zaplanowane projekty zgodnie z obowiązującymi przepisami. Ustalone w tym zakresie nieprawidłowości wystąpiły w siedmiu podmiotach i dotyczyły 47 projektów.

W wyniku ustaleń kontroli skierowano do ministra spraw wewnętrznych i administracji wnioski o podjęcie inicjatywy legislacyjnej w celu zmiany art. 5a ustawy o samo-

rządzie gminnym, polegającej na doprecyzowaniu, kto może brać udział w konsultacjach dotyczących budżetu obywatelskiego – aby z jednej strony zapewnić ustawową równość głosowania na projekty obywatelskie we wszystkich jednostkach samorządu terytorialnego, a z drugiej strony określić prawo do udziału w tych głosowaniach osobom, które są w pełni świadome swoich wyborów – ewentualnie polegającej na zamieszczeniu w ustawie, bo do tej pory nie ma takiego przepisu, upoważnienia dla rady gminy do określenia w formie uchwały, którzy mieszkańcy mogą uczestniczyć w konsultacjach. Powyższe powinno nastąpić z zagwarantowaniem prawa tworzenia budżetów obywatelskich dla określonej części, grupy mieszkańców, np. młodzieżowych budżetów obywatelskich.

Drugi z wniosków dotyczy zniesienia ograniczenia związanego z możliwością podziału środków wydatkowanych w ramach budżetu obywatelskiego wyłącznie na pule obejmujące całość gminy i jej części w postaci jednostek pomocniczych lub grup jednostek pomocniczych, o czym wcześniej wspominałam, jak również rozważeniu rezygnacji z wymaganej liczby podpisów mieszkańców popierających projekt – nie większej niż 0,1% mieszkańców terenu objętego pulą budżetu obywatelskiego, na którym zgłaszany jest projekt. Według ekspertów uczestniczących w panelu, który Najwyższa Izba Kontroli zorganizowała przed rozpoczęciem kontroli, ograniczenie podziału środków budżetu obywatelskiego do jednostek pomocniczych jest mało słuszne, godzi bowiem w więzi społeczne, budowane przez mieszkańców przez lata. Według ekspertów listy poparcia projektów w wielu przypadkach są fikcyjne i zależą tylko od zaangażowania i determinacji osób składających te wnioski.

W wyniku działań pokontrolnych w 23 wystąpieniach pokontrolnych i sformułowano 63 wnioski pokontrolne, dotyczące m.in. przygotowania wniosków. W wyniku realizacji wniosków pokontrolnych przygotowano prawidłowe projekty uchwał w sprawie konsultacji dotyczących budżetu obywatelskiego. Odstąpiono od obowiązku podawania numeru PESEL przez mieszkańców w trakcie konsultacji społecznych. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Tomasz Ławniczak (PiS):

Dziękuję bardzo. Szanowni państwo, otwieram dyskusję. Czy ktoś z pań i panów posłów chciałby zabrać głos?

Proszę bardzo, pan poseł Buż.

Poseł Wiesław Buż (Lewica):

Dziękuję bardzo. Uważam, że przedstawiony materiał kontrolny jest bardzo dobry. Materiał pozwoli gminom, radom gmin i osobom zainteresowanym dobrze przygotować się do przeprowadzenia budżetów obywatelskich. Mówię o tym dlatego, że kilka edycji, pewnie osiem lat z rzędu, byłem przewodniczącym w gminie w mieście, w Rzeszowie, takiej komisji do spraw budżetu obywatelskiego. Mieliśmy w związku z tym dużo przyjemności, ale też dużo kłopotów, bo brakowało informacji, jak to dobrze przeprowadzić, ponieważ, tak jak państwo stwierdziliście, nie było ustawodawstwa w tym zakresie.

Wydawałoby się, że sprawa została uporządkowana zmianą ustawy w 2018 r., o czym państwo mówiliście. Co prawda są wnioski, i to jest bardzo budujące w tej sprawie, ale zdecydowanie sądzę, panie przewodniczący – nie wiem, czy z inicjatywy naszej Komisji nie powinniśmy poczynić kroków, mających na celu doprecyzowanie ustawy o samorządzie gmin, przede wszystkim w tej kwestii, w tych artykułach, które mówią właśnie o obligu przeprowadzenia budżetów obywatelskich. Gminy ze wszystkim dadzą sobie radę – i komisje, i rady gmin, i burmistrzowie, wójtowie, prezydenci – chociażby na bazie tego kontrolnego materiału. Sądzę, że będzie on bardzo pomocny i należałoby go jeszcze skierować do wiadomości właśnie do rad gmin bądź wskazać, gdzie mogą czerpać z tego materiału, bo –jak przejrzałem – nie przekazaliście tego badania akurat do tych adresatów. Tymczasem będzie im to bardzo potrzebne, a państwo zahamowaliście bodajże na poziomie wojewody.

Uregulować kwestię konsultacji społecznych. Zdecydowanie mieliśmy kłopot i jest kłopot do tej pory – a jeszcze w ubiegłym roku w tym uczestniczyłem – kłopot z przeprowadzeniem konsultacji. Ustawa mówi rzeczywiście, że w konsultacjach mają prawo brać udział mieszkańcy i kropka, w ustawie nie ma nic więcej. Natomiast proszę sobie wyobrazić, że rzeczywiście określaliśmy wiek w pierwszej fazie budżetu. Najpierw przy-

jęliśmy zasadę taką jak przy przeprowadzeniu wyborów, w głosowaniach itd., czyli przy pierwszym budżecie była to, można powiedzieć, taka jaskółka w gminach. Jako jedni z pierwszych zapoczątkowaliśmy budżet obywatelski, ale wówczas nikt nie zwracał na to uwagi, przeprowadziliśmy budżet, nawet nadzór wojewody również nie zwracał na to uwagi.

Jednak później nastąpiło zdecydowane zwrócenie uwagi, bo inne gminy zaczęły funkcjonować, i nadzór wojewody wskazywał nam nieprawidłowość, w jaki sposób określiliśmy wiek. Obniżyliśmy go później do lat 16, zastanawialiśmy się, czy nie do lat 13. Bo kiedy jest ta partycypacja, że młody człowiek może określić, za czym głosuje, w jakiej sprawie głosuje i ma pełną świadomość tego, co czyni, po prostu czyni? Wówczas gdy podważono nam, że mieszkańcy, to zmieniliśmy w regulaminie przeprowadzenia budżetu obywatelskiego, jego przygotowania, później w formie uchwały – zapisaliśmy „mieszkańcy". I tu się zrobił kłopot, bo mieszkańcy to noworodek, to praktycznie dziecko. Rodzice często wykorzystywali tę kwestię i oddawali za dzieci głos itd. Później to uszczelnialiśmy, jak mogliśmy, ale zawsze do końca był kłopot.

Kończąc, dodam – wydaje mi się, że powinniśmy pilnie popracować nad tą kwestią, bo tego oczekują gminy i nie wiedzą, jak sobie poradzić. Powinno być bardzo precyzyjnie określone, kto może brać udział w konsultacjach. Uważam, że powinno nastąpić ograniczenie wiekowe. Chociaż inny zapis w ustawie – zacytuję z pamięci, niedokładnie, ale jak sobie przypominam – mówi o tym, że mogą mieszkańcy, ale w drugim zapisie jest w którymś paragrafie w ustawie o samorządzie gmin, że konsultacje i zasady przeprowadzenia konsultacji ustalają rady gmin. A więc jak uchwaliliśmy, że od 16 lat osoby mogą brać udział, to nadzór wojewody to podważył. Rzeczywiście, tak jak państwo piszecie, w jednym przypadku dla danej gminy zauważył, a dla innej nie zauważył; mieliśmy tak na przykład w gminie Boguchwała, Strzyżów. W Rzeszowie zauważył i mieliśmy z tym kłopot, bo nam burzył harmonogram przeprowadzenia, żeby to naprawić, a w innej gminie na tych samych zasadach, które praktycznie zostały skopiowane z naszej gminy, nic się nie działo, tam nadzór tego nie zauważył.

Uważam, że to należy uporządkować. Sądzę, panie przewodniczący, że rady gmin będą nam wdzięczne za to, gdy przyłożymy rękę do szybkiego uporządkowania formalnoprawnego. Trzeba po prostu naprawić tę ustawę, dotyczącą przeprowadzenia konsultacji, a z resztą gminy dadzą sobie radę. Jestem i byłem wielkim zwolennikiem budżetu obywatelskiego i obiecałem, zdobywając mandat parlamentarzysty, że przyłożę rękę do tego, aby tę kwestię uporządkować. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Tomasz Ławniczak (PiS):

Dziękuję uprzejmie, panie pośle. Czy ktoś jeszcze z państwa?

Proszę bardzo, pani poseł Monika Falej.

Poseł Monika Falej (Lewica):

Dziękuję bardzo. Też się przychylam do głosu kolegi, który mówił o bardzo ważnym materiale. Akurat nie jestem zwolenniczką ograniczania praw samorządowi, ponieważ jeśli jest decyzja, że uchwałą rady gminy można regulować te kwestie, to uważam, że samorządy powinny być samorządne i o tym decydować. Natomiast jeżeli jest kwestia nadzorcza urzędu wojewódzkiego, to nie powinna w tym momencie kwestionować rozwiązań, które samorząd wprowadza. A więc jak najbardziej ta dyskusja powinna mieć miejsce.

Mam apel do pana przewodniczącego, żeby poświęcić tematowi spotkanie Komisji, temu, jak do tego podejść, bo chociażby z dwóch wypowiedzi widać, że troszeczkę różnimy się w podejściu. Akurat postrzegam samorząd jako wspólnotę samorządową, ale kłopoty ma tak naprawdę rada i organ wykonawczy, który musi dobrze przeprowadzić konsultacje społeczne w formie budżetu obywatelskiego. Ten materiał na pewno powinien pomóc urzędom wojewódzkim w kwestiach właśnie niekwestionowania podejmowania decyzji przez rady. Jestem zwolenniczką, by rzeczywiście materiały rozesłać, ale też uważam, że państwa opinia byłaby bardzo ważna i wnioski pokontrolne, dotyczące chociażby nadzoru nad uchwałami – to po pierwsze.

Po drugie – zależałoby mi na tym, żeby jednak sprawdzać proces dochodzenia tak naprawdę do tego, jak te konsultacje są tworzone, czyli udział partycypacyjny miesz-

kańców i mieszkanek w tworzeniu regulaminów, bo z tym też jest dość duży kłopot – kto to tworzy, na jakiej zasadzie i czy rzeczywiście to ma być tylko kwestia podjęcia uchwały czy też np. kwestia jakichś zarządzeń organu wykonawczego. Chciałabym też postawić mocny akcent jednak na podejście partycypacyjne do tego tematu, ponieważ to jest jedna rzecz z niewielu, która powinna zaangażować mieszkanki i mieszkańców danej społeczności. A z tym jest też różnie, bo ustawa nakazała, więc samorząd robi, a z drugiej strony jest jakby tylko oczekiwanie od mieszkańców – skoro samorząd robi, to na ile nasz udział jest tutaj potrzebny. A samo słowo „obywatelski" mówi jasno, że obywatele i obywatelki powinni w tym uczestniczyć. Moim zdaniem od początku procesu budowania regulaminu po weryfikację.

Oczywiście to jest też kwestia mocno edukacyjna, która tu chyba nie do końca dzisiaj wybrzmiała, bo po coś ten budżet obywatelski został wprowadzony. Akurat jestem inicjatorką wprowadzenia budżetu obywatelskiego w Olsztynie i nawet jesteśmy nagrodzeni właśnie za sposób wprowadzenia, bardzo mocno partycypacyjny. Uważam, że też trzeba o tym pomyśleć, bo sam mechanizm w kwestiach uchwały to jest już – że tak powiem – kropka nad i. Ale to jest o wiele dłuższy proces edukacyjny i pobudzania partycypacji w społeczności lokalnej. Dziękuję uprzejmie.

Przewodniczący poseł Tomasz Ławniczak (PiS):

Dziękuję bardzo. Jeszcze raz przypominam, że mamy już bardzo ograniczony czas. Czy ktoś z pań i panów posłów chce zabrać głos? Nie.

Reprezentant Związku Miast Polskich, Marek Wójcik. Proszę bardzo, panie przewodniczący.

Przedstawiciel Związku Miast Polskich Marek Wójcik:

Panie przewodniczący, to będzie najkrótsza wypowiedź, jaka się może zdarzyć. Gorąco popieram dwa poprzednie wystąpienia – nowelizacja ustawy jest konieczna, żeby można było sprawnie realizować budżety obywatelskie. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Tomasz Ławniczak (PiS):

Dziękuję bardzo. Oczywiście te rekomendacje przyjmuję i będziemy spoglądać potem w jakiekolwiek wnioski. Podkomisja do spraw finansów może to rozpatrzeć podczas swoich prac i rekomendować nam jako rozwiązanie, jako projekt ustawy sejmowej poprawiającej ustawę o samorządzie.

Szanowni państwo, nie widzę już w tej chwili zgłoszeń. Czy jeszcze ktoś ze strony Najwyższej Izby Kontroli? Nie.

Dziękuję uprzejmie. Zamykam dyskusję i zamykam posiedzenie. Informuję, że protokół posiedzenia z załączonym jego pełnym przebiegiem będzie do wglądu w sekretariacie Komisji. Dziękuję uprzejmie.